342
V40 vol. 1

UNIVERSUL JURIDIC

Verginia VEDINAŞ

Tratat teoretic şi practic de drept administrativ

Volumul I

III 179 792
BCU IASI

BCU IASI / CENTRUL UNIVERSITY LIBRARY

2018
TRATATE
UJ

III179 792
BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAŞ

Membru asociat al Academiei Oamenilor de Ştiinţă din România

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prezenta lucrare a fost redactată în baza legislației şi doctrinei de specialitate existente până la data de 20 martie 2018.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

342
V40

PROF. UNIV. DR. VERGINIA VEDINAŞ

Membru asociat al Academiei Oamenilor de Ştiinţă din România

799050

TRATAT TEORETIC ŞI PRACTIC DE DREPT ADMINISTRATIV

VOLUMUL I

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ "M. EMINESCU" • IAŞI • ACU 15. NOV. 2018

0 000010 81054 BCU IAŞI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Universul Juridic
Bucureşti
-2018-

Editat de **Universul Juridic SRL.**
Editura **Universul Juridic** este acreditată CNATDCU (lista A2) şi este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Copyright © 2018, **Universul Juridic SRL.**
Toate drepturile asupra prezentei ediţii aparţin **Universul Juridic SRL.**
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al **Universul Juridic SRL.**

Niciun exemplar din prezentul tiraj nu va fi comercializat fără ştampila şi semnătura Editurii sau, după caz, a Autorului/Autorilor, aplicate pe interiorul ultimei coperte.

Respect pentru autorii noştri, respect pentru profesia aleasă!

Prezenta lucrare, în tot sau în parte, este purtătoare de drepturi de autor, aflate sub protecţia Legii nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe. Întrucât, în contemporaneitate, aceste drepturi sunt ignorate şi încălcate într-o măsură alarmantă, în pofida sistemului valorilor şi convenţiilor sociale nescrise, a devenit necesară apărarea lor prin forţa şi sub sancţiunea legii.

UNIVERSUL JURIDIC SRL, titular al dreptului de autor asupra prezentei lucrări, precizează pentru cititorii săi:

- conform art. 140 din Legea nr. 8/1996, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare de la o lună la un an sau cu amendă reproducerea, fără autorizarea sau consimţământul titularului drepturilor recunoscute de lege, a operelor purtătoare de drepturi de autor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe;
- conform art. 14 din Legea nr. 8/1996, prin reproducere se înţelege realizarea, integrală sau parţială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloc şi sub orice formă, inclusiv realizarea oricărei înregistrări sonore sau audiovizuale a unei opere, precum şi stocarea permanentă ori temporară a acesteia cu mijloace electronice.

Editura îşi rezervă dreptul de a acţiona, prin mijloace legale şi prin implicarea autorităţilor competente, în vederea protejării drepturilor patrimoniale de autor al căror deţinător este în baza contractelor de editare.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
VEDINAŞ, VERGINIA
Tratat teoretic şi practic de drept administrativ / Verginia Vedinaş. - Bucureşti : Universul Juridic, 2018
2 vol.
ISBN 978-606-39-0198-0
Vol. 1. - 2018. - ISBN 978-606-39-0216-1

34

Redactori:	Roxana Ene
Tehnoredactor:	Marcela Radu
Copertă:	Aurelian Leahu

Redacţie:
tel.: 0732.320.666
e-mail: redactie@universuljuridic.ro

Distribuţie:
tel.: 021.314.93.15
fax: 021.314.93.16
e-mail: distributie@universuljuridic.ro
editurauniversuljuridic.ro
Editura Universul Juridic

Portal:
tel.: 0725.683.560
e-mail: portal@universuljuridic.ro
universuljuridic.ro
Universul Juridic

Librăria UJmag:
tel.: 0733.673.555; 021.312.22.2
e-mail: comenzi@ujmag.ro
ujmag.ro
Ujmag.ro

Prefaţă

Lucrarea pe care avem bucuria să o prefaţăm o datorăm doamnei profesor universitar Verginia Vedinaş, un specialist autentic în domeniul dreptului administrativ.

Tema, prin natura ei, extrem de complexă, presupune interdisciplinaritate, complementaritate şi conexiuni dintre cele mai subtile.

Autoarea este o prezenţă activă binecunoscută în spaţiul public românesc. Reuşeşte, dincolo de asigurarea unei structuri adecvate şi a unei ideatici bogate şi incitante, să trezească interesul prin stilul curgător, clar şi alert, ca şi prin conexiuni surprinzătoare şi propuneri benefice *de lege ferenda*.

Doamna profesor Vedinaş se înscrie ca un demn urmaş al regretatului profesor Iorgovan, tratatul său făcând tandem, în plan apropiat, cu tratatul de administraţie publică al neobositului profesor Ioan Alexandru.

Remarcăm fundamentele filosofice, categoriile, principiile şi valorile care ţin de dreptul administrativ, de asemenea, dubla perspectivă teoretică şi practică (administrativă şi jurisdicţională) care dau un plus de valoare lucrării de faţă. Nu pot fi omise prezentarea (reconsiderarea) unor instituţii juridice, precum regimul referendumului, al proprietăţii publice şi domeniului public, patrimoniului cultural.

Îmi exprim convingerea că *Tratatul de drept administrativ* va face obiectul multor dezbateri şi, cum ar fi firesc, în primul rând, de către lumea parlamentarilor, guvernanţilor, ca şi a organelor administrative de stat centrale şi locale. De altfel, tema ca atare ţine până la urmă de educaţia (cel puţin civică) fiecărei persoane fizice.

Doamna profesor Verginia Vedinaş merită toată lauda pentru oferirea acestei lucrări atât de mult aşteptată.

Pe când un tratat de drept administrativ al Uniunii Europene?

Acad. Vasile Stănescu

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Din dragoste pentru dreptul administrativ

În anul 2017, a apărut ediția a X-a a cursului nostru de drept administrativ. Ne-am propus, cu acea ocazie, să punem punct reeditării cursului şi să purcedem la elaborarea unui tratat. Acest lucru l-am şi promis, într-un interviu pe care l-am acordat preşedintelui Editurii Universul Juridic, dragul şi bravul (prin ceea ce a realizat) nostru fost student, Nicolae Cîrstea, pe care acesta l-a denumit, într-un mod sensibil şi metaforic, inspirat din mesajul discuției cu noi, *„Din dragoste pentru drept"*. De aceea, am ales să păstrăm această denumire, puțin adaptată şi pentru cuvântul-înainte la prima ediție a tratatului nostru de drept administrativ, tratat care este construit pe fondul cursului de drept administrativ, din care am eliminat părțile finale ale capitolelor, de verificare a cunoştințelor studenților, şi la care am adăugat, dublându-i practic conținutul, aspecte care nu se regăseau cercetate în curs, care sunt specifice, prin fond şi formă, unei lucrări cu valoare de tratat.

Dreptul, în general, şi dreptul public, în particular, sunt şi vor rămâne marea mea dragoste. Pasiunea pentru drept mi-a hrănit aceşti ani, deloc uşori, şi mă refer cu precădere la cei peste 26 de ani de când mi-am asumat greaua, dar minunata misiune de a face învățământ juridic superior. A fost, poate, cel mai important pas din viață. Regretatul profesor Antonie Iorgovan mi-a făcut propunerea de a fi asistentul Domniei Sale la cursul de drept administrativ, începând cu 1991, dar a avut grijă să mă avertizeze, în stilul caracteristic – şi, Doamne, ce bine a făcut! –, că Domnia Sa îmi oferă doar şansa de a face acest lucru şi depinde de mine dacă voi fi sau nu demnă de o asemenea şansă, căci, dacă nu, *„coada e mare, sunt destui care aşteaptă să-ți ia locul"*, care aşteaptă o eventuală ratare din partea mea.

Acel *„da"* entuziast pe care l-am rostit atunci a fost, neîndoielnic, cel mai important răspuns afirmativ din viața mea. Nu are grad de comparație, pentru că, din păcate, în restul deciziilor mele existențiale, norocul nu mi-a surâs întotdeauna cu prea mare generozitate. Aşa e în viață, nu le putem avea pe toate şi încă la cote maxime de performanță, de împlinire. Aceasta nu înseamnă că nu trebuie să ne dorim să se întâmple astfel. Şi să nu încetăm să sperăm, mereu şi mereu, că aşa se va întâmpla cândva. Că va veni momentul acela când viața noastră profesională va fi într-o minunată armonie cu cea privată, că idealurile noastre, valorile în care am crezut mereu, de care *„am ținut cu dinții"*, nu vor pune la un moment dat, frumos şi definitiv, stăpânire pe viața noastră. Să ne dorim numai ca acest lucru să nu se întâmple foarte târziu, când puterea de a ne bucura de ele se micşorează, pe măsură ce numărul anilor noştri se măreşte.

Spuneam că acel *„da"* mi-a marcat existența, pentru că m-a ajutat să descopăr că adevărata mea menire în viață este catedra. Nimic nu m-a împlinit şi nu mă va împlini vreodată mai mult decât profesia de dascăl universitar. Atât de mult am iubit-o, încă de când am început s-o practic, încât neodihna de a mă desăvârşi, de a fi demnă de şansa pe care o aveam s-a aşternut definitiv în mine.

Îmi amintesc primii ani de activitate ca asistent – câte ore de pregătire, de muncă titanică din dorința de a cuprinde cât mai multe informații, de a face față aşteptărilor studenților mei. Am pus de la început, în activitatea mea, dragostea față de studenți, m-am dăruit nevoii lor de a înțelege, de *a învăța carte,* de a desluşi tainele dreptului, de a-i face să se îndrăgostească de el. Sunt, poate, cele mai frumoase amintiri din

acei primi ani de catedră. Studenții mei au simțit asta şi m-au răsplătit cu dragostea lor. Țin minte că mă întorceam, la un moment dat, de la un seminar de final de semestru cu brațele pline de flori. Eram prin Piața Romană şi oamenii credeau că vin de la cununia civilă şi îmi doreau să fiu fericită, să am *„casă de piatră"*. La un moment dat, mi-am întâlnit foşti studenți, care îmi povesteau cum îi ajutau seminarele mele să înțeleagă cărțile de drept administrativ scrise de profesorul Iorgovan şi de alți profesori. Au folosit chiar o expresie pe care o reproduc pentru gingăşia ei, nu dintr-un orgoliu van: *„Ați venit ca un înger şi ne-ați luat de pe ochi nebuloasa care ni se părea a fi dreptul administrativ"*. Şi nu puteam să-i suspectez de vreun interes, că doar terminaseră demult, erau oameni mari acum, jurişti, avocați, magistrați.

Cât priveşte experiența de *învățăcel* al profesorului meu nespus de drag, Antonie Iorgovan, zâmbesc cu colega Dana Tofan când ne amintim cât de siderați rămâneau cei cărora, la întrebarea lor, le răspundeam că ne înțelegem de minune cu regretatul profesor. Asta pentru că îi era recunoscută exigența şi se gândeau, probabil, că nouă ne e greu să-i facem față. Dar nu ne-a fost – şi sunt convinsă că vorbesc şi în numele ei –, a fost o provocare minunată, care ne-a obligat să evoluăm în permanență, să nu ne oprim, să nu obosim, pentru că nici el nu s-a oprit şi nu a obosit. Prin exemplul Domniei Sale, ne-a ajutat să înțelegem că *omul numai ceea ce nu vrea nu poate să facă*. Evident, ne referim la lucrurile pe care şi le asumă responsabil, nu la obiective sortite eşecului dintru început sau greu realizabile. Scriam, cândva, şi mă simt datoare să reiterez, că profesorul mi-a dat cea mai teribilă *lecție de viață,* dar şi *lecție de moarte*. A luptat până în ultima clipă, a crezut până în ultima clipă sau s-a comportat ca şi cum ar fi crezut. Nu s-a lăsat înfrânt nici când viața l-a înfrânt. A fost întruchiparea vorbelor lui Hemingway, în sensul că *omul poate fi învins, dar nu înfrânt.*

Raportându-mă la un asemenea reper, mi-am clădit drumul în viața profesională. Lui i se adaugă alți *monştri sacri* ai învățământului juridic postbelic, profesorii Nicolae Popa, Ion Traian Ştefănescu, Emil Molcuț, Brânduşa Ştefănescu, Sanda Ghimpu şi dragul meu profesor de etică Vasile Morar. M-am simțit mereu datoare – şi acest sentiment nu cred că mă va părăsi vreodată – să nu-i dezamăgesc. Sper să mă țină Dumnezeu trează la minte, suflet şi trup, să îmi țin acest legământ.

Revenind la tratat, spuneam că mi-am promis şi le-am promis şi celor care mă cunosc şi mă prețuiesc că următoarea mea carte de specialitate va fi tratatul de drept administrativ. Cuvântul *tratat* are o încărcătură cu totul specială pentru mine. Cred că ți-l poți asuma doar atunci când ajungi la vârsta unei maturități intelectuale, academice, când s-au sedimentat înlăuntrul tău ştiința şi conştiința de specialist într-un domeniu, când ai validat, prin realizările tale, faptul că ai o identitate care nu poate fi ignorată de cei care, prin ceea ce fac, sunt sau vor să devină, se raportează la disciplina pe care o slujeşti şi la tine, ca om şi profesionist.

Dintr-o asemenea perspectivă, mi-am conceput prezentul tratat, care este construit, în mare, cum am precizat încă de la început, pe *trunchiul* cursului de drept administrativ, pe care l-am dezvoltat, adăugând jurisprudența instanțelor judecătoreşti române şi europene, dar şi a Curții Constituționale, doctrina de drept public cu precădere, dar nu numai, actualizând legislația națională şi europeană în egală măsură. Şi, nu în ultimul rând, propriile-mi judecăți de valoare, în care am valorificat, pe lângă cunoştințele teoretice, experiența din viața publică. Pentru că în aceşti 18 ani câți au trecut din mileniul trei, mi-am desfăşurat activitatea în multe din instituțiile care se regăsesc în această lucrare şi în întreaga mea activitate ştiințifică. Am fost membru al Senatului României, al Curții de Conturi, preşedinte al Agenției Naționale a

Funcționarilor Publici, astfel încât puține lucruri îmi sunt străine din ceea ce înseamnă viața publică. Am urmărit ca abordarea să rămână una care să se caracterizeze prin claritate, prin rigoare şi cursivitate, prin respect față de limba română, în general, şi limbajul juridic, în particular, nefiind adeptul inovărilor cu orice preț, al exprimării de idei pretins originale, ci mai degrabă năstruşnice, cum regăsim în multe din lucrările de specialitate. Cineva explica apetența pentru acest tip de abordare prin dorința de a se atrage atenția asupra unor lucrări şi de a fi comentate, ceea ce impune citarea, iar citarea, cum ştim cu toții, este un criteriu care determină atât de râvnitele şi necesarele puncte pentru evoluția în cariera universitară. Că academică, de prea multe ori, nu este.

În egală măsură, am utilizat în elaborarea tratatului şi unele documente programatice asumate de guvernanți, şi ne referim cu precădere la *Strategia privind consolidarea administrației publice 2014-2020*[1], dat fiind faptul că dorim să punem în discuție un anumit aspect şi, pe cât posibil, să realizăm o breşă în acest sens. Avem în vedere faptul că se regăsesc la nivelul compartimentelor şi domeniilor vieții noastre publice tot soiul de strategii, adoptate toate prin hotărâri ale Guvernului, pe termen scurt, mediu şi lung. Astfel de strategii sunt fireşti, o societate nu se poate dezvolta haotic, ea trebuie să fie prognozată, planificată. Am putea spune chiar că avem o veritabilă apetență în a adopta strategii de tot felul. Ceea ce este, în opinia noastră, criticabil este **lipsa de preocupare pentru aplicarea în practică, pentru respectarea obiectivelor propuse.** De cele mai multe ori, ele rămân nişte documente programatice, de care par a uita şi guvernanții a doua zi după ce le aprobă, a căror transpunere în practică arareori este urmărită sau *monitorizată,* ca să folosim un concept la modă. Acest lucru, în opinia noastră, trebuie să se schimbe. Cei care au trăit acele vremuri îşi amintesc de perioada regimului trecut, de celebrele *cincinale,* care se realizau în *patru ani şi jumătate.* Însă ceea ce trebuie spus, cu onestitatea cercetătorului, este faptul că realizarea acestora, cu toate criticile care se pot aduce sub aspectul obiectivelor, cu *puzderia* de exagerări şi de demagogie, pe care în niciun caz nu ne propunem să le trecem cu vederea, era urmărită de guvernanții de atunci şi exista preocupare în ceea ce priveşte realizarea lor. În zilele noastre, în care facem strădanii ca să consolidăm statul de drept, să fortificăm administrația, pentru a o face cât mai aptă să satisfacă aşteptările beneficiarilor serviciilor sale, construim strategii de care uităm a doua zi. Ne asumăm riscul, scriind aceste lucruri, să fim catalogați drept *nostalgici* sau nu mai ştim cum. Treaba lor, cei care o fac îşi asumă ei păcatul fariseismului, al formelor fără fond. Ceea ce dorim să spunem şi să facem este nevoia de a schimba optica. De a renunța la această formă de demagogie *de tip nou,* aşa cum, în regimul trecut, vorbeam despre **stat de tip nou** sau *om de tip nou* şi am văzut unde am ajuns. *„Calitatea de stat de drept a statului nu derivă automat din faptul că, deținând puterea, inclusiv legislativă, el, statul, elaborează normele juridice cu ajutorul cărora asigură ordinea de drept în interior şi intră, ca subiect de drept internațional, în relații (raporturi juridice) externe.* ***Realizarea calității de stat de drept presupune asigurarea şi, mai ales, respectarea unui set de valori recunoscute, care dau substanță acțiunilor statului respectiv şi îi asigură recunoaşterea ca atare"*** (s.n.)[2]. Astfel de valori sunt încorporate în legi, în strategii, în programe politice şi reflectate în acțiunea practică a autorităților statului, a cetății, cum spunea regretatul

[1] Aprobată prin H.G. nr. 909/2014, publicată în M. Of. nr. 834 bis din 17 octombrie 2014.
[2] V. Stănescu, *Spațiul public,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, p. 229.

nostru profesor Antonie Iorgovan, în modul în care se derulează raporturile dintre cetate şi cetățean. Am invocat aceste cuvinte ale academicianului Vasile Stănescu, pe care îl prețuim în mod deosebit şi care ne-a înnobilat cu atenția pe care ne-a acordat-o, inclusiv prin a prefața această carte, pentru a releva adevăruri care ne preocupă, realități neconforme, care *„ne dor"* şi pe care, evident, le dorim a fi eliminate în viitor. De aceea ne-am raportat, în elaborarea tratatului, şi la astfel de documente, cu precădere la Strategia care vizează administrația publică în perspectiva anilor, până în 2020. Dorim, în acelaşi timp, să facem să se înțeleagă faptul că noi chiar *luăm în serios* astfel de documente, pe care le considerăm veritabile izvoare ale dreptului administrativ, fiind aprobate prin hotărâri ale Guvernului, ceea ce, sperăm noi, să crească gradul de responsabilizare a autorilor lor, nu numai în procesul de adoptare, dar mai ales în cel de transpunere în practică.

Sub aspectul documentării, am utilizat legislația şi bibliografia existente până la mijlocul lunii martie 2018. În măsura în care, în perioada de corectare a lucrării, au mai apărut unele acte normative, inițiative legislative încă neadoptate, hotărâri, pe care le-am considerat relevante, le-am introdus în lucrare în această etapă a elaborării ei.

Nutrim nădejdea că obiectivele pe care ni le-am propus prin această lucrare, în care am „prelins" o parte importantă din acumulările noastre au fost, fie şi în parte, realizate, iar cititorii noştri, jurişti în devenire sau deja formați, practicieni în diferite profesii ale dreptului, şi nu în ultimul rând, oameni cu responsabilități în societate, vor găsi utilă strădania noastră.

Verginia Vedinaş

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

Art.	articol
Alin.	alineat
A.N.F.P.	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
A.N.I.	Agenția Națională de Integritate
Art. cit.	articol citat
B. Of.	Buletinul Oficial
C.A.	Curtea de Apel
C.A.B.	Curtea de Apel Bucureşti
C.C.R.	Curtea Constituțională a României
C. civ.	Codul civil
C.E.	Comisia Europeană
C. pr. civ.	Codul de procedură civilă
C. pen.	Codul penal
C. pr. pen.	Codul de procedură penală
C.E.D.O.	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
Coord.	Coordonatori
C.J.U.E.	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
D.N.A.	Direcția Națională Anticorupție
ed.	Ediție
Ed.	Editură
I.C.C.J.	Înalta Curte de Casație şi Justiție
Guv.	Guvern
H.G.	Hotărâre a Guvernului
Jud.	Judecătorie
Lg.	Lege
M. Of.	Monitorul Oficial
Nr.	Numărul
P.	Pagină
P.E.	Parlamentul European
Pp.	Pagini
R.D.P.	Revista de Drept Public
Rev.	Revistă
Op. cit.	Opera citată
O.G.	Ordonanță a Guvernului
O.U.G.	Ordonanță de Urgență a Guvernului
S.C.A.F.	Secția de Contencios Administrativ şi Fiscal
Sent. civ.	Sentință civilă
T.B.	Tribunalul Bucureşti
Vol.	Volum

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I

TEORIA DREPTULUI ADMINISTRATIV

I. Generalităţi privind administraţia publică

§1. Separarea şi echilibrul puterilor în stat. Locul şi rolul administraţiei în sfera puterilor statului

Considerăm necesar să analizăm, în debutul prezentei lucrări, problema separaţiei puterilor în stat pe care, înţeleasă corespunzător, o calificăm în continuare crucială pentru orice democraţie. Cu toate mutaţiile care s-au petrecut în conţinutul ei şi pe care le vom releva, cu toate schimbările intervenite în construcţia instituţională a statelor, ea îşi păstrează un rol vital în definirea şi existenţa statelor de drept.

Una dintre teoriile pe care s-a clădit gândirea juridică modernă, ca şi cea filozofică, de altfel, alături de teoria drepturilor naturale şi cea a contractului social, este **teoria separaţiei puterilor în stat.**

Conceptul de *drept natural* a fost *„preluat de la greci şi a fost utilizat iniţial cu un sens filosofic"*[1]. El dobândeşte, în timp, un conţinut juridic prin consacrarea lui în jurisprudenţă şi se desăvârşeşte în timp ca *teorie a drepturilor naturale. „Filtrată prin spiritul pragmatic al romanilor, teoria cu privire la existenţa dreptului natural a contribuit la elaborarea unor concepte, categorii, principii şi instituţii cu aplicabilitate generală"*[2].

Contractul social a stat la baza teoriei cu acelaşi nume, care a fost fundamentată de Jean-Jacques Rousseau. Acesta considera că *legitimitatea şi suveranitatea statului sunt fondate pe „pactul social"*[3]. Prin intermediul acestuia *„oamenii consimt să cedeze o parte din drepturile lor colectivităţii, pentru a beneficia de avantajele vieţii sociale"*[4]. În concepţia lui Rousseau, *„nu exista decât o singură lege care, prin natura sa, impune un consimţământ unanim. Acesta este pactul social"*[5]. Cu toate limitele şi contradicţiile sale, teoria contractului social a contribuit, în mod indiscutabil, la impunerea ideii de *voinţă generală*, de *voinţă a statului care se compune din voinţele fiecărui individ*, pentru că *„fiecare din noi pune persoana sa în comun şi toată puterea sa sub conducerea supremă a voinţei generale, iar noi regăsim în corp pe fiecare membru, ca parte indivizibilă a întregului"*[6], aspecte fără de care nicio democraţie nu poate fi concepută.

---

[1] E. Molcuţ, I. Ciutacu, A.M. Axente, *Specificul sistemului de drept privat roman,* în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 95.

[2] E. Molcuţ, I. Ciutacu, A.M. Axente, *Specificul sistemului de drept privat roman,* art. cit., p. 96.

[3] J.J. Rousseau, *Du contract social,* Paris, 1996, pp. 50-52.

[4] G. Bichicean, A. Bichicean, *Despre democraţie,* Ed. Burg, Sibiu, 2002, p. 217.

[5] J.J. Rousseau, *Du contract social, op. cit.,* p. 146.

[6] J.J. Rousseau, *Du contract social, op. cit.,* pp. 51-52.

Teoria separației puterilor în stat a fost fundamentată de către Montesquieu în celebra sa lucrare *Despre spiritul legilor* (1748)[1].

Se cuvine însă menționat că originea acestei teorii se regăseşte în Antichitate, Aristotel fiind cel care a identificat existența în orice stat a trei mari puteri, una care face legile (puterea deliberativă), alta care le pune în executare (corpul magistraților, sintagma *„magistrat"* având o altă semnificație decât cea prezentă) şi o a treia prin care se soluționează diferite litigii apărute în viața publică şi în cea privată.

Ca orice teorie filosofică, a cărei semnificație a marcat existența statelor şi a omenirii însăşi, apariția ei a fost determinată de anumiți factori. În doctrina de specialitate, s-a considerat că teoria a fost generată de absolutismul monarhic, reprezentând o reacție împotriva acestui tip de regim, în care monarhul întrupa, în personalitatea sa, prerogativele celor trei clasice puteri în stat. El era cel care făcea legiuirile[2], dispunea punerea lor în executare şi avea drept de viață şi de moarte asupra supuşilor.

Invocăm, în acest sens, opinia conform căreia *„teoria separației puterilor a fost elaborată în epoca de apogeu a absolutismului de tip feudal şi a fost promovată cu scopul de a pune în lumină lipsa de suport legitim a acelei organizări statale. Ea nu viza cercetarea rădăcinilor istorice ale separației puterilor statului, ci, pur şi simplu, înlăturarea regimului absolutist şi instaurarea unui regim democratic, prin reforma radicală a sistemului statal de atunci"*[3].

Este important să relevăm şi un al doilea element care a stat la baza apariției acestei teorii. Astfel, Charles-Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, a realizat nevoia de separare a celor trei puteri pornind de la o constatare potrivită în toate timpurile, şi anume faptul că *acela care deține puterea are tendința naturală de a abuza de ea.* De aceea, pentru a stopa abuzul, *„puterea trebuie să oprească puterea"*, adică puterile să fie încredințate unor titulari diferiți, care să se controleze şi să se contracareze reciproc. Rezultă de aici că *„Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor"*[4], care a fost reflectat în toate constituțiile lumii de la începuturi, inclusiv în acte juridice cu o valoare specială, cum a fost Declarația drepturilor adoptată de Revoluția Franceză, unde se stipula că **un stat în care drepturile omului nu sunt respectate, iar separarea puterilor nu este garantată nu are Constituție**[5].

În varianta inițială, Legea fundamentală a României nu a consacrat principiul separației puterilor în stat. Constituția României, în forma adoptată în 1991, s-a înscris în filosofia şi tehnica de redactare juridică reflectate în constituțiile adoptate începând cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în care separația puterilor nu mai este proclamată în mod expres, ci este reglementată de o manieră implicită şi, de fiecare dată, prin referiri şi la alte expresii cum ar fi *funcție publică, autoritate*

---

[1] Ch. Montesquieu, *Despre spiritul legilor,* vol. I, Ed. Ştiințifică, Bucureşti, 1964.

[2] Care purtau diferite denumiri, de la stat la stat, cum ar fi *edicte, pravile* etc.

[3] M. Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament şi Guvernul României,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 27.

[4] I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, comentarii pe articole,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 13.

[5] Declarația drepturilor omului şi ale cetățeanului a fost adoptată la 26 august 1789, prin intermediul ei fiind puse, în Franța şi în lume, bazele democrației moderne. Art. XVI din declarație prevede că *„orice societate care nu asigură garanția drepturilor şi nu statornicește separația puterilor este lipsită de Constituție".* A se vedea http://ro.wikipedia.org//, consultată în data de 4 februarie 2015, ora 11[30].

publică etc.[1]. Pentru a convinge despre această nouă arhitectură constituțională a statelor lumii, autorul citat se raportează la Legea fundamentală din Franța[2], care nu vorbeşte, în niciunul dintre cele 92 de articole, despre separația puterilor, apoi la cea a Greciei[3], a Spaniei[4] – aceasta din urmă, deşi consacră o monarhie constituțională, l-a influențat pe legiuitorul constituțional român, ca şi cea franceză, de altfel[5].

Nu ne propunem să intrăm în detalii care sunt specifice, cu precădere, unui curs de drept constituțional. Considerăm însă necesar să semnalăm faptul că niciodată puterile nu au fost complet separate una de cealaltă, că întotdeauna a existat o colaborare între ele, inerentă funcționării echilibrate dintr-un stat. Esențială rămâne colaborarea dintre executiv şi legislativ, în concret dintre Guvern şi Parlament, în contextul în care puterea judecătorească funcționează pe principiul independenței şi al supunerii ei doar față de lege. În acest sens, invocăm şi subscriem la opinia conform căreia, *„după cum separarea puterilor în stat nu poate şi nu trebuie să fie absolută, tot aşa este elementar faptul că pentru funcționalitatea unei societăți democratice este bine ca legislativul să coopereze cu executivul în asigurarea unei bune guvernări şi în realizarea obiectivelor asumate de corpul cetățenesc"*[6].

Referindu-se la semnificația actuală a acestui principiu, un distins şi nespus de prețuit de noi autor susține că *„separarea puterilor în stat este absolut obligatorie – atât în drept cât, mai ales, în fapt. Astfel, separația dintre legislativ, executiv şi puterea judecătorească consacrată constituțional, trebuie bine precizată şi mai ales respectată. Dacă puterea judecătorească este independentă (!), nu acelaşi lucru se poate afirma despre legislativ şi executiv. Separată de puterea politică, puterea executivă constituie de fapt instrumentul pus la dispoziția politicului, subordonat, deci, acestuia, în sensul că viața politică este pusă în operă de puterea executivă (de către administrație)"*[7].

Referitor la modul actual la care se reflectă acest principiu în funcționarea arhitecturii instituționale a unui stat, trebuie avut în vedere şi faptul că dintotdeauna au existat autorități publice care, deşi au aparținut unei puteri, au exercitat şi atribuții specifice altei sau altor puteri. De exemplu, **şeful de stat**, indiferent de forma de guvernământ, că este *republică* sau *monarhie,* aparține puterii executive.

În sistemul actual românesc, el este considerat unul din cei doi şefi ai executivului, care are o structură **bicefală** sau **dualistă.** Cu toate acestea, dintotdeauna şi peste tot, şeful de stat este cel care **promulgă legile**[8], ceea ce semnifică **învestirea acestora cu formulă** juridică **obligatorie** pentru toți cei care cad sub incidența ei.

Prin promulgarea legilor, şeful statului exercită atribuții care țin de sfera puterii legislative. El exercită, totodată, atribuții în sfera puterii judecătoreşti. Şeful statului, monarh sau preşedinte, este cel care acordă grațierea individuală[9]. Într-un asemenea context, nu se mai poate susține ideea unei separări categorice, ferme între puterile

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, ed. a IV-a, vol. I, pp. 30-31.

[2] Constituția franceză a fost adoptată în 1958, a suferit mai multe modificări, ultima realizându-se în 2008.

[3] Constituția Greciei a fost adoptată în 1975.

[4] Constituția Spaniei a fost adoptată în 1978.

[5] Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat ....., op. cit.,* vol. I, pp. 33-36.

[6] M. Enache, *Parlamentul în Europa secolului al XX-lea,* în Dreptul nr. 11/2011, p. 218.

[7] V. Stănescu, *Spațiul public, op. cit.,* p. 229.

[8] Potrivit art. 77 din Constituția României, preşedintele este cel care promulgă legile.

[9] Art. 94 lit. d) din Constituția României enumeră printre atribuțiile preşedintelui şi pe aceea de a *„acorda grațierea individuală".*

statului. Acestor argumente li se adaugă acelea că există autorități publice care, prin statutul lor, nu se încadrează în niciuna dintre clasicele puteri ale statului.

Invocăm, cu titlu de exemplu, Avocatul Poporului, pe care Constituția României îl reglementează în capitolul IV al titlului II din Constituție, dată fiind misiunea constituțională care îi revine, **aceea de a apăra drepturile şi libertățile persoanelor fizice.** De aceea, în doctrina de specialitate, şi ne referim la primul comentariu al Constituției, în forma din 19991, el a fost denumit *procuror parlamentar. „Avocatul Poporului ne apare, sub aspectul semnificației sale funcționale şi practice, ca un procuror parlamentar pentru apărarea drepturilor şi libertăților cetățeneşti"*[1]. Aceste particularități ale misiunii sale justifică, evident, plasarea lui în titlul consacrat drepturilor şi libertăților fundamentale, al căror apărător este. Referindu-se la statutul acestuia, un autor afirmă, cu deplin temei, că, în calitate de *„componentă a democrației constituționale, instituția Avocatului Poporului din țara noastră poate fi considerată ca nefăcând parte din niciuna dintre puterile statului reglementate în art. 1 alin. (4) din Constituția României, prin natura sa putând fi calificată ca o instituție prin care se asigură medierea şi echilibrul puterilor"*[2].

Avocatul Poporului nu este însă singura autoritate publică al cărei statut excedează clasicei trinități a puterilor în stat. Ei i se adaugă Curtea de Conturi[3]. Ea este plasată în Constituție în titlul IV. Regăsirea ei în titlul consacrat **economiei şi finanțelor publice** este determinată de faptul că rolul acesteia constă în a controla modul de formare, de întrebuințare şi de administrare a resurselor financiare ale statului şi sectorului public. *„Controlul financiar este acțiunea de stabilire a legalității şi oportunității operațiunilor financiare, care se efectuează ulterior efectuării acestor operațiuni"*[4]. Este evident faptul că, prin statutul său, prin rolul şi funcțiile pe care le exercită, ea nu poate fi plasată în sfera puterii executive şi cu atât mai puțin a celorlalte două puteri în stat.

Nevoia de a-i învăța pe studenți să interpreteze şi să înțeleagă astfel Legea fundamentală a țării ne-a preocupat întotdeauna. Un rol deosebit l-a avut regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, care, în activitatea didactică desfăşurată cu studenții Facultății de Drept, includea în tehnicile Domniei Sale comentarea, de către studenți, a următoarelor aspecte ale Legii fundamentale:

a) de ce un anumit text se află plasat într-o parte a Constituției (capitol, titlu)?

b) Care este coroborarea textului cu altele din Legea fundamentală?

Ideea centrală era aceea că locul unde este plasat în Constituție un articol are o relevanță deosebită pentru înțelegerea şi interpretarea sa, în litera şi spiritul pe care legiuitorul le-au avut în vedere.

Luând în considerare toate aceste aspecte, putem afirma că separația puterilor în stat îşi păstrează semnificația, cu precizarea că a devenit, după cum spunea dascălul nostru, o *„haină prea strâmtă"*[5], care nu poate cuprinde în dimensiunile ei realitățile juridico-instituționale ale României. Aceasta este una din explicațiile pentru care Constituția, în forma din 1991, nu conținea prevederi referitoare la principiul separației

---

[1] M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României – comentată şi adnotată,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 130.

[2] E. Bălan, *Ombudsmanul şi buna administrare. O perspectivă asupra situației României,* în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 71.

[3] Reglementată de art. 140, plasat în titlul IV consacrat economiei şi finanțelor publice.

[4] I. Muraru, M. Constantinescu, S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *Interpretarea Constituției. Doctrină şi practică.* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 194.

[5] Se vorbeşte chiar despre *„îmbătrânirea teoriei separației puterilor"*, I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României ..., op. cit.,* p. 15.

puterilor în stat. Formula *„putere a statului"* era utilizată o singură dată în Constituție, în art. 80, care reglementa, ca şi acum de altfel, **funcția de mediere a Preşedintelui între puterile statului şi între stat şi societate.**

Raportându-ne la structura actuală a Constituției, autoritățile care realizează prerogativele celor trei clasice puteri sunt reglementate în titlul III al acesteia, care are următoarea structură:

– **Capitolul I** este consacrat **Parlamentului,** pe care Constituția îl califică, prin art. 61 alin. (1), ca fiind *organul reprezentativ suprem al poporului român* şi *unica autoritate legiuitoare a țării.* Rezultă că în acest capitol regăsim **prima putere în stat,** respectiv **puterea legiuitoare.** Constituția noastră consacră o structură bicamerală a Parlamentului, acesta fiind format din Senat şi Camera Deputaților. Este cunoscut faptul că a existat o tentativă de modificare a structurii bicamerale a Parlamentului. Astfel, în baza Decretului nr. 1507/2009 al Preşedintelui în exercițiu la acea dată, s-a desfăşurat referendumul cu privire la trecerea la un Parlament unicameral şi la reducerea numărului de parlamentari la 300, organizat în acelaşi timp cu alegerile prezidențiale. În ceea ce ne priveşte, ne-am exprimat critic, apreciind că respectivul referendum a fost în contradicție cu spiritul Constituției, deoarece problema supusă referendumului putea face doar obiectul revizuirii Constituției, în procedura instituită de aceasta. *„El (Preşedintele României) nu poate, pe de o parte, să vegheze la respectarea Legii fundamentale, a supremației ei, iar pe de altă parte, să solicite poporului să-şi exprime opinia cu privire la problemele prin care se urmăresc schimbarea Legii fundamentale, modificarea configurației Parlamentului, transformarea lui într-unul unicameral"*[1]. Ne-am bucurat să constatăm că ideile ne sunt împărtăşite şi de către unii dintre învățăceii noştri, care, într-un studiu foarte interesant, s-au pronunțat în sensul că *„prerogativa Preşedintelui României de a cere poporului să se exprime prin referendum este una extrem de puternică şi trebuie exercitată cu echilibru şi în conformitate cu rolul preşedintelui de a veghea la buna funcționare a autorităților publice şi de a acționa ca mediator"*[2].

Dacă regulile de organizare şi funcționare a Parlamentului se regăsesc în Regulamentele celor două Camere şi în Regulamentul şedințelor comune ale acestora, reglementarea statutului parlamentarilor este cuprinsă în Legea nr. 96/2006, cu modificările şi completările ulterioare, republicată[3], în temeiul art. V din Legea nr. 357/2015[4]. Obiectul de reglementare al acestei legi, mult discutat şi disputat la nivelul dezbaterii publice, l-a reprezentat introducerea în lege a unui nou capitol, actualul capitol XI, care reglementează **indemnizația pentru limită de vârstă.** Până în 2015, alegerea deputaților şi senatorilor se realiza pe bază de scrutin majoritar uninominal, iar în prezent, potrivit Legii nr. 208/2015[5], aceştia se aleg **prin scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale.** Precizăm, de asemenea, că prin Legea nr. 288/2015[6] a fost introdus sistemul **votului prin corespondență.** Prin toate aceste noutăți legislative, 2015 se relevă a reprezenta anul unor schimbări

---

[1] V. Vedinaş, *Orgii procedurale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 52.

[2] Este vorba despre studiul elaborat de studenții noştri A. Bajdechi, Ş.M. Sârbu, *Referendumul național inițiat de preşedintele României, între conflict şi mediere,* în Revista de Drept Public nr. 1/2017, p.183.

[3] Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

[4] Publicată în M. Of. nr. 975 din 29 decembrie 2015.

[5] Publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

[6] Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum şi modificarea şi completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaților, precum şi pentru organizarea şi funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

radicale în ceea ce priveşte statutul organului reprezentativ suprem. După eşecul aşa-zisului sistem uninominal de votare, ale cărui carenţe erau evidente încă de la facerea sa[1], s-a revenit la scrutinul de listă şi a fost introdus votul prin corespondenţă. Tot în 2015, foştilor parlamentari care îndeplinesc condiţiile prevăzute de lege în vederea pensionării le-a fost recunoscută această indemnizaţie pentru limită de vârstă, al cărei cuantum se acordă **în limita a trei mandate** şi se calculează ca produs al lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizaţia brută lunară aflată în plată.

În ceea ce priveşte alegerea parlamentelor naţionale, prezintă interes constatarea conform căreia, *„în ţările postcomuniste din Europa centrală şi răsăriteană, după un prim val de entuziasm pricinuit de restabilirea democraţiei reprezentative, participarea la vot a scăzut sensibil, majoritatea acestor ţări având la cele mai recente alegeri parlamentare rate de participare de 40-60% din corpul electoral"*[2], situaţie cu care se confruntă şi România, scăderea participării fiind chiar mai pronunţată decât în celelalte state[3]. Este o situaţie care trebuie să îngrijoreze nu doar autorităţile cu atribuţii în domeniu (Parlamentul însuşi, Autoritatea Electorală Permanentă, guvernele), ci şi pe cetăţeni, societatea civilă în ansamblul său. În egală măsură, trebuie să preocupe procentul slab de încredere în ceea ce reprezintă, în orice stat, *„stâlpul democraţiei"*[4]. De aceea, este necesar ca, în primul rând, Parlamentul să facă uz de toate mijloacele de care dispune pentru a atenua o asemenea situaţie, pentru a-şi îmbunătăţi imaginea publică şi, implicit, cota de încredere a populaţiei, în general, şi a electoratului, în particular.

- În **capitolul II** regăsim instituţia **Preşedintelui,** care este şeful statului, România fiind declarată prin art. 1 alin. (2) **republică.**

- Prin **capitolul III** se reglementează **Guvernul,** care exercită un **dublu rol,** acela de **a asigura realizarea politicii interne şi externe a ţării (rolul politic)** şi, pe de altă parte, **de a exercita conducerea generală a administraţiei publice (rol administrativ).** Guvernul îndeplineşte ambele roluri în baza programului de guvernare, care a fost acceptat de Parlament.

- Cel de-al **patrulea capitol** reglementează **raporturile Parlamentului cu Guvernul,** în el regăsindu-se modalităţile prin care se concretizează colaborarea dintre organul legiuitor, pe de o parte, şi unul dintre şefii executivului, pe de altă parte. El cuprinde reglementări referitoare la *controlul Parlamentului asupra Guvernului, moţiunea de cenzură, angajarea răspunderii Guvernului* sau *delegarea legislativă*[5].

Deşi, conform art. 61 din Constituţie, Parlamentul este *unica autoritate legiuitoare a ţării,* în România, ca şi în multe alte state, *„executivul controlează agenda legislativă, astfel încât aproape toate legile importante sunt adoptate la iniţiativa Guvernului şi în*

---

[1] Aceste carenţe le-am semnalat încă din procesul de elaborare a proiectului de lege privind mult şi în van aplaudatul sistem uninominal, în calitate de membru al comisiei parlamentare care avea menirea să îl redacteze.

[2] M. Enache, *Parlamentul în Europa secolului al XX-lea,* în Dreptul nr. 11/2011, p. 208.

[3] În România, la alegerile din 1990, participarea a fost de 86,19%; la alegerile din 1992 a fost de 76,28%; la alegerile din 1996 participarea a fost de 76,01%; în 2000 participarea a scăzut la 65,31%; în 2004 a ajuns la 58,51%; în 2008 a fost de 39,20%, iar în 2016 a ajuns la 39,40%. Pentru dezvoltări, a se vedea M. Enache, *Parlamentul în Europa secolului al XX-lea, art. cit.,* pp. 207-208.

[4] Statistic, aproximativ 10% din populaţie îşi exprimă încrederea în forul legiuitor.

[5] Şi în Constituţia Franţei regăsim un titlu special, respectiv titlul V, a cărui titulatură este *Despre raporturile dintre Parlament şi Guvern.*

forma solicitată de acesta"[1]. La aceasta se adaugă recurgerea excesivă la ordonanțe, simple sau de urgență, ceea ce este de natură să creeze un tablou realist asupra mutațiilor intervenite nu în ceea ce priveşte, cu precădere, statutul celor două autorități, ci în modul în care îl exercită, aspecte asupra cărora vom reveni în părțile consacrate lor.

– Următorul capitol, cu nr. **V,** este consacrat **administrației publice,** cuprinzând norme prin care sunt reglementate atât **administrația centrală de specialitate,** cât şi **administrația publică locală.** Concluzionând, de la capitolul II la capitolul V inclusiv, regăsim cea de-a doua putere în stat, respectiv **puterea executivă.** O anumită discuție se impune a fi făcută în ceea ce priveşte structura secțiunii a doua a capitolului V, intitulată *Administrația publică locală,* în conținutul căreia se regăsesc atât *administrația autonomă locală şi județeană,* cât şi *prefectul* şi *serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe ale administrației centrale de specialitate.* Includerea prefectului şi a serviciilor deconcentrate, care sunt **structuri statale,** în partea consacrată **administrației publice locale** este evident că nu este conformă statutului acestora, lucru pe care l-am semnalat în mai multe rânduri.[2] De aceea, am încurajat soluția care s-a conturat prin acel proiect (neadoptat) de revizuire a Constituției[3], în sensul ca structura capitolului V al titlului III să includă trei secțiuni, în care să fie reglementate, în succesiune, administrația centrală de specialitate, administrația de stat din teritoriu şi administrația publică locală.

Capitolul VI, ultimul cu acest titlu, reglementează *„autoritatea judecătorească"* şi vizează cea de-a treia putere a statului, care este **puterea judecătorească.** În conținutul lui regăsim trei secțiuni, în care sunt reglementate, în succesiune, **instanțele judecătoreşti** (secțiunea I), **Ministerul Public** (secțiunea a II-a) şi **Consiliul Superior al Magistraturii** (secțiunea a III-a). În doctrină şi în jurisprudența Curții Constituționale, se poartă o permanentă discuție referitoare la statutul procurorilor şi, implicit, al Ministerului Public. Printr-o recentă decizie, Curtea a fost chemată să se pronunțe asupra unei prevederi din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților şi Senatului[4], prin care se instituie posibilitatea ca *o comisie de anchetă parlamentară să poată invita orice persoană care poate avea cunoştință despre o faptă sau o împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului în cauza care face obiectul activității comisiei si care acceptă să fie audiată,* ea *putând transmite informațiile şi prin poştă.* Prin această decizie, Curtea a statuat că ***„procurorii,*** *singurii față de care Constituția stabileşte controlul ierarhic, activitatea lor desfăşurându-se sub autoritatea ministrului justiției [art. 132 alin. (1) din Constituție],* ***nu fac parte din puterea judecătorească, ci din autoritatea judecătorească,*** *însă, având în vedere strânsa lor legătură cu înfăptuirea actului de justiție, legiuitorul constituant a ales ca Ministerul Public să nu facă parte din autoritatea executivă".*

---

[1] M. Enache, *Parlamentul în Europa secolului al XX-lea,* art. cit., p. 209.

[2] V. Vedinaş, D. Ciochină, *Priorități ale revizuirii Constituției din perspectiva reglementării administrației publice,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013, pp. 64-68.

[3] Cu privire la acel proiect, a se vedea V. Vedinaş, *Câteva considerații cu privire la Proiectul legii de revizuire a Constituției României,* în Revista de Drept Public nr. 3/2013, pp. 17-35.

[4] Este vorba despre Decizia C.C.R. nr. 430 din 21 iunie 2017, referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a dispoziției Hotărârii Parlamentului nr. 38/2017 privind modificarea şi completarea art. 9 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților şi Senatului, publicată în M. Of. nr. 655 din 9 august 2017.

Prin structura acestui titlu se relevă faptul că actuala lege fundamentală a României, încă de la adoptarea ei până în prezent, a concentrat într-un titlu, autoritățile publice prin care se concretizează principiul ancestral al separării puterilor în stat.

Anul 2003 a fost acela în care s-a realizat prima – şi singura până în prezent – revizuire a Legii fundamentale. Prin Legea de revizuire nr. 429/2003 a fost completat art. 1 cu un nou alineat, actualul alin. (4), în care se consacră expres acest principiu sub titulatura *„principiul separației şi echilibrului puterilor în stat"*[1].

În doctrină se consideră că *„motivul inserării acestui alineat a fost, în principal, acela de a contribui la o mai bună delimitare a raporturilor dintre puteri, prezentând avantajul pe care întotdeauna o normă expresă îl prezintă față de aceea rezultată din interpretare, anume certitudinea în mod strict, previzibilitatea în mod indubitabil"*[2].

În acest fel, separarea, dar şi echilibrul puterilor au devenit, cum se exprimă şi alți autori, *„coordonate politice fundamentale pentru întreaga activitate a statului"*[3]. În explicarea acestui principiu, Curtea Constituțională a apreciat că *„niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar, pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte"*[4].

Prin aceeaşi decizie, Curtea a statuat că de esența unui stat de drept este ca el să aibă ca specific *„exercitarea competențelor stabilite de lege în conformitate cu prevederile constituționale referitoare la separația puterilor în stat şi deci abținerea de la orice acțiune care ar avea ca afect subrogarea în atribuțiile altor autorități publice"*[5].

Nu de puține ori, Curtea Constituțională s-a aflat în situația de a constata îndepărtări de la acest principiu, crearea unor blocaje instituționale prin nerespectarea limitelor de competență de către autorităților publice, care au făcut obiectul unor conflicte juridice de natură constituțională soluționate de instanța de contencios constituțional. Astfel, prin Decizia nr. 818/2008[6], Curtea a statuat că, în interpretarea prevederilor constituționale care proclamă România ca **stat de drept** [art. 1 alin. (3)], care se organizează şi funcționează în baza **principiului separației şi echilibrului puterilor în stat** [art. 1 alin. (4)] şi în care **Parlamentul este unică autoritate legiuitoare a țării** (art. 61), *„Parlamentul şi, prin delegare legislativă, în condițiile art. 115 din Constituție, Guvernul au competența de a institui, modifica şi abroga norme juridice de aplicare generală, instanțele judecătoreşti nu au o asemenea competență, misiunea lor constituțională fiind aceea de a realiza justiția – art. 126 alin. (1) din Legea fundamentală, adică de a soluționa, aplicând legea, litigiile dintre subiectele de drept cu privire la existența, întinderea şi exercitarea drepturilor lor subiective"*[7]. Prezintă

---

[1] Art. 1 alin. (4) din Constituție are următorul conținut: *„Statul se organizează potrivit principiului separației şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democrației constituționale".*

[2] M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, comentarii şi explicații,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, pp. 2-3.

[3] I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României...*, *op. cit.*, p. 31.

[4] Decizia C.C.R. nr. 68/2017 referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României şi Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție, Direcția Națională Anticorupție, cerere formulată de președintele Senatului, publicată în M. Of. nr. 181 din 14 martie 2017, par. 70.

[5] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 25.

[6] Publicată în M. Of. nr. 537 din 16 iulie 2008.

[7] Decizia C.C.R. nr. 818/2008, publicată în M. Of. nr. 537 din 16 iulie 2008 şi Decizia CCR nr. 838/2009, publicată în M. Of. nr. 461 din 3 iulie 2009.

interes, pentru înțelegerea corectă a principiului şi a sensului jurisprudenței prezentate, contextul în care ea a fost pronunțată şi care a vizat luarea de către Înalta Curte de Casație şi Justiție a unor decizii în materia salarizării personalului plătit din fonduri publice, inclusiv magistrații, într-un mod care a generat un conflict juridic de natură constituțională între ÎCCJ şi Parlamentul şi Guvernul României, a cărui existență a constatat-o Curtea Constituțională prin Decizia nr. 838/2009. Motivul principal a fost acela că, *„prin pronunțarea unor hotărâri judecătoreşti, uneori în baza unor texte de lege abrogate, autoritatea judecătorească, prin instanțele judecătoreşti şi Înalta Curte de Casație şi Justiție, a acționat ca o autoritate legiuitoare*[1]*, fiind astfel afectat un principiu fundamental al statului de drept, respectiv principiul separației şi echilibrului puterilor în stat"*[2].

În ceea ce priveşte noțiunea de **conflict juridic de natură constituțională,** pe care Constituția o consacră, fără a o defini, pentru că nu este rolul unei Constituții să definească concepte, aceasta presupune, în opinia Curții Constituționale, *„acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe îşi arogă puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, constând în declinarea* competenței *sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în atribuțiile lor"*[3]. În dezvoltarea conținutului acestei sintagme, Curtea mai statuează asupra unui aspect foarte important, potrivit căruia *„conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități şi* ***poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor decurgând din Constituție,*** *ceea ce înseamnă că acestea sunt* ***conflicte de competență pozitive sau negative*** *şi care pot crea blocaje instituționale"*[4].

În jurisprudența Curții Constituționale a fost dezvoltată o nouă dimensiune a dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în sensul în care a fost ataşat conținutului său normativ **principiul colaborării loiale între instituțiile şi autoritățile statului**[5]. Acest principiu presupune, în opinia noastră, îndatorirea autorităților publice de a-şi respecta statutul, limitele de competență şi de a se sprijini reciproc în îndeplinirea atribuțiilor care le revin, în baza Constituției şi a legilor care le guvernează activitatea.

Necesitatea şi legitimitatea **principiului colaborării loiale** între instituții au fost de multe ori statuate în jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, într-o interesantă şi relativ recentă decizie, în care se impunea a fi tranşat un conflict juridic de natură constituțională determinat de şeful unei instituții din cadrul Ministerului Public de a se prezenta la lucrările unei comisii de anchetă a Parlamentului, instanța de contencios

---

[1] Acest lucru a fost considerat de autorul sesizării că este contrar regimului juridic al salarizării personalului bugetar, părere împărtăşită de Curte prin admiterea sesizării şi constatarea unui conflict juridic de natură constituțională între ÎCCJ, pe de o parte, şi Parlament şi Guvern, pe de altă parte. Astfel, în motivarea sesizării se arată: *„Cu toate că principiile care guvernează regimul juridic al drepturilor salariale cuvenite personalului bugetar, inclusiv sporurile şi adaosurile, pot fi stabilite numai prin lege sau prin acte normative cu forță juridică similară legii, respectiv ordonanțe ale Guvernului, simple sau de urgență, în mod repetat instanțele judecătoreşti au pronunțat hotărâri prin care au atribuit drepturi băneşti personalului din organele autorității judecătoreşti".*

[2] A se vedea Decizia C.C.R. nr. 838/2009, p. 1.

[3] Decizia CCR nr. 53 din 28 ianuarie 2005, publicată în M. Of. nr. 144 din 17 februarie 2005.

[4] Decizia C.C.R. nr. 97/2008, publicată în M. Of. nr. 169 din 5 martie 2008.

[5] A se vedea Decizia C.C.R. nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014, par. 270 şi 286; Decizia C.C.R. nr. 260 din 8 aprilie 2015, publicată în M. Of. nr. 318 din 11 mai 2015, par. 30; Decizia C.C.R. nr. 681 din 23 noiembrie 2016, publicată în M. Of. nr. 1000 din 13 decembrie 2016, par. 21; Decizia C.C.R. nr. 765 din 14 decembrie 2016, publicată în M. Of. nr. 134 din 21 februarie 2017, par. 48 sau Decizia C.C.R. nr. 767 din 14 decembrie 2016, publicată în M. Of. nr. 131 din 21 februarie 2017, par. 58.

constituțional a statuat că *„textul criticat realizează o evidentă distincție, pe de o parte, între persoanele care trebuie să se prezinte în fața comisiilor de anchetă în considerarea faptului că activitatea instituțiilor/autorităților din care fac parte sunt* (este – n.a.) *sub control parlamentar şi care sunt citate în acest sens şi, pe de altă parte, persoanele care sunt invitate, respectiv cele care reprezintă, în virtutea funcției lor de conducere autorități/instituții publice ce nu se află sub control parlamentar, care, în considerarea* ***principiului colaborării loiale*** (s.n.) *între instituțiile/autoritățile statului, au obligația să ia parte la lucrările comisiei în toate cazurile şi indiferent de obiectul anchetei parlamentare sau alte persoane care, spre exemplu, pot să nu aibă nicio legătură cu instituțiile statului, caz în care participarea acestora este la latitudinea lor"*[1]. Recunoscând faptul că *„noțiunea de colaborare loială nu poate avea un conținut stabil, concret, cuantificabil, ci, dimpotrivă, acesta este unul dinamic, variabil de la un caz la altul"*, Curtea Constituțională a statuat asupra unei trăsături de esență a acestui principiu. *„Însă ceea ce poate fi stabilit cu caracter peremptoriu este faptul că loialitatea instituțiilor/autorităților statului trebuie manifestată întotdeauna față de principii şi valori constituționale, în vreme ce relațiile interinstituționale trebuie guvernate de dialog, de echilibru, de respect reciproc."*[2].

În perioada regimului de tip totalitar, nu doar că nu a fost recunoscută, dar era implicit respinsă, prin filozofia politico-juridică a acelui regim, ideea de separare a puterilor statului. Ideea unicității puterii în stat contravenea şi elimina pluralul sintagmei, respectiv conceptul de *„puteri ale statului"*, fiind în fapt identificate patru categorii de organe ale statului. Era vorba despre *organele puterii de stat, organele administrației de stat, organele judecătoreşti* şi *organele procuraturii.* În ceea ce priveşte actualele *consilii locale* şi *consilii județene,* acestea erau evocate prin sintagma *consilii populare* (inițial, *sfaturi populare)* şi erau considerate ca fiind *organe locale ale puterii de stat*[3].

§ 2. Apartenența dreptului administrativ la ramura dreptului public[4]

O primă problemă care trebuie desluşită atunci când se analizează o disciplină juridică este încadrarea ei într-una din cele două ramuri ale dreptului. Structurarea în cele două mari ramuri ale dreptului, cel privat şi cel public, s-a realizat încă din Antichitate. Distincția a fost magistral exprimată de Ulpian, *„Publicum jus est quod ad statum rei Romane spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet"*[5], ceea ce înseamnă că **„dreptul public este cel care se referă la organizarea statului**

[1] Decizia C.C.R. nr. 430 din 21 iunie 2017, publicată în M. Of. nr. 655 din 9 august 2017.

[2] Decizia C.C.R. nr. 611 din 3 octombrie 2017, par. 112, publicată în M. Of. nr. 877 din 7 noiembrie 2017.

[3] Potrivit Legii nr. 57/1969 de organizare şi funcționare a consiliilor populare, republicată în B. Of. nr. 96/3 octombrie 1980, abrogată prin art. 130 din Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale, republicată în M. Of. nr. 79/18 aprilie 1996, abrogată la rândul ei prin art. 133 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată în M. Of. nr. 123/20 februarie 2007, cu modificările şi completările ulterioare.

[4] Cea mai simplă formulare a esenței dreptului a fost dată de Christian Thomasius, autor din secolul al VIII-lea, *„Quod tibi non vis fieri, alteri ne feceris"*, respectiv *„Nu face altuia ceea ce nu vrei să ți se facă ție".*

[5] Ulpianus, *Libro I Institutionum,* D,1.1.1.2.

roman, iar dreptul privat – la interesele fiecăruia". La baza acestei distincții stă deci, **interesul ocrotit prin norma de drept.** Atunci când acest interes e relativ la viața cetății, suntem în sfera dreptului public. Când norma de drept e privitoare la individ, ne aflăm în domeniul dreptului privat.

Trebuie însă subliniat faptul că **dreptul public şi dreptul privat nu sunt complet separate unul de celălalt.** Împărtăşim opinia conform căreia *„nu se poate susține că instituțiile de drept public sunt reglementate numai de dreptul public şi că instituțiile private nu sunt reglementate decât de dreptul privat, deoarece dreptul public a pătruns instituțiile private, în timp ce dreptul privat a invadat instituțiile de drept public"*[1]. Constatăm că între cele două ramuri de drept are loc o interferență, un „transfer" de norme juridice de la una către cealaltă şi invers, însă acest lucru nu trebuie interpretat ca un lucru anormal, nefiresc, ca o „anomalie a dreptului", ci reprezintă o consecință a evoluției istorice a instituțiilor juridice aparținând celor două mari ramuri de drept. În acest fel, se ajunge la ceea ce doctrina califică drept *„ramuri mixte de drept"*, prin care *„se dă expresie cel mai bine îmbinării intereselor individuale/private cu interesele publice"*[2]. În ceea ce priveşte dreptul administrativ, este neîndoielnic faptul că există instituții, principii ale dreptului privat care au pătruns în obiectul său de reglementare. Ne referim, mai întâi, la **serviciul public,** care devine din ce în ce mai mult *monopolul particularilor,* transformându-se din ceea ce reprezenta inițial, un *monopol al statului.* Este evident că sunt şi vor rămâne servicii publice care vor continua să fie în continuare gestionate în exclusivitate de stat, cum sunt cele de apărare a țării sau serviciile diplomatice şi consulare. Suntem convinşi că şi ceea ce reprezintă în prezent şi este considerat şi pe viitor un monopol al statului va fi în timp partajat cu particularii, şi ne referim la locurile de detenție pentru executarea pedepselor penale. Este cunoscut faptul că România se confruntă cu probleme grave din acest punct de vedere, sub aspect cantitativ şi calitativ în egală măsură, iar Curtea Europeană de la Strasbourg ne-a atras atenția în repetate rânduri asupra acestui lucru, planând în continuare riscul luării unor sancțiuni drastice împotriva țării noastre. De vreme ce în alte state funcționează deja închisorile private, ne întrebăm dacă o asemenea soluție nu va fi gândită şi regăsită şi la noi în viitor[3]. În doctrina occidentală se vorbeşte despre un veritabil proces de **privatizare a serviciului public**, respectiv **privatizare a funcții publice şi funcționarului public**[4].

În ceea ce priveşte **funcționarul public,** în statutul juridic al acestuia regăsim **acordul colectiv de serviciu,** corespondentul contractului colectiv de muncă, astfel încât apreciem că nu mai putem vorbi în exclusivitate despre un statut exclusiv legal al funcționarului public, el având, fie şi în parte, o componentă negociată.

Instituțiile **domeniului public, proprietății publice, contractului administrativ,** care oricum sunt revendicate atât de dreptul civil, cât şi de cel administrativ, au evident elemente care le conferă un regim juridic mixt, în care normele dreptului public se combină cu cele ale dreptului privat, însă îşi păstrează preeminența.

Dincolo de aceste mutații, de influențările reciproce care au loc între ramurile dreptului, trebuie subliniat faptul că dreptului public îi sunt specifice anumite trăsături,

---

[1] S. Popescu, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 219.

[2] I.T. Ştefănescu, *Considerații cu referire la ramura dreptului muncii, art. cit.,* p. 128.

[3] Personal, ne-am aflat de multe ori în împrejurări în care se discuta o asemenea problemă, de persoane care au o redutabilă experiență în administrație, cu argumente care nu sunt deloc de neglijat.

[4] A se vedea, pentru dezvoltări, V. Vedinaş, *Aspects of the privatization of public services,* articol publicat în revista *Juridical Tribune,* vol. II, issue 2, decembrie 2012.

care îl particularizează de dreptul privat. Obiectul lui de reglementare vizează atât autoritățile administrației publice de natură statală sau autonomă locală, personalul care le deserveşte, cât şi relația dintre stat şi cetățean, inclusiv relația dintre stat sau unitățile administrativ-teritoriale, ca proprietare de bunuri, şi persoanele fizice sau juridice[1]. De aici, particularitatea dreptului public de a se constitui sub influența unor factori extralegali, care țin de tradiția istorică, de stilul politic şi de ideologiile specifice.

Aceasta, deoarece „dreptul public este cel care conține totalitatea principiilor şi regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre stat şi individ, precum şi în raporturile dintre state, iar dreptul privat conține totalitatea principiilor şi regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre indivizi, indiferent dacă aceştia sunt din acelaşi stat sau din state diferite"[2].

Conceptul de *„ramură de drept"* este utilizat în două accepțiuni. Într-o accepțiune largă, el cuprinde cele două mari componente ale dreptului, recunoscute încă din Antichitate, cum am menționat anterior, respectiv dreptul public şi dreptul privat, iar într-o accepțiune restrânsă, el evocă subdiviziunile celor două ramuri sau, altfel spus, „subramurile" acestora. În acest al doilea sens, noțiunea de *„ramură de drept"* este definită a reprezenta *un ansamblu unitar de norme juridice, care reglementează relațiile sociale dintr-un anumit domeniu al vieții sociale în baza unor principii şi a unei metode specifice de reglementare*[3]. Din această definiție şi în acord cu constantele exprimate în doctrină, rezultă că, pentru a întruni calitatea de „ramură a dreptului", o disciplină juridică trebuie să aibă **un obiect propriu de reglementare, principii specifice şi metoda de reglementare specifică**[4].

Convenim astfel că dreptul administrativ face parte din ramura dreptului public şi a apărut, după cum se exprimă prof. univ. Emil Molcuț[5], înaintea altor ramuri ale acestuia. Căci înaintea oricăror altor preocupări şi activități, omul a trebuit să o pună pe cea privind modul în care îşi organizează comunitatea, cum se apără împotriva dușmanilor, acestea fiind dimensiuni ale activității administrative. Autorităților de natură administrativă care s-au cristalizat de-a lungul timpului pe teritoriul țării noastre li s-a aplicat un anumit gen de norme juridice, care nu a aparținut numai dreptului public, aşa cum subliniază şi prof. univ. Antonie Iorgovan[6], referindu-se însă strict la perioada Evului Mediu, unde regăsim *„reglementări specifice dreptului feudal românesc (dreptul țării, pravilele şi dreptul domnesc), care conțineau, în egală măsură, norme de drept public şi de drept privat"*. Despre un drept administrativ, în sensul modern al termenului, putem vorbi abia odată cu Regulamentele Organice, despre care profesorul Anibal Teodorescu aprecia că ar constitui, alături de dreptul francez, principala sursă a dreptului administrativ român[7]. Alți autori au considerat, încă din secolul al XIX-lea[8], că Regulamentele organice au reprezentat primele Constituții româneşti, opinie împărtăşită şi de reprezentanți ai doctrinei contemporane.

---

[1] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 11.

[2] Ş. Deaconu, *Drept constituțional,* ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 4.

[3] N. Popa, *Sistemul dreptului* în lucrarea N. Popa, M.C. Eremia, S. Cristea, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 68.

[4] I.T. Ştefănescu, *Considerații referitoare la autonomia dreptului muncii,* în Dreptul nr. 12/2012, p. 114.

[5] E. Molcuț, D. Oancea, *Drept privat roman,* Casa de Editură şi Presă Şansa SRL, Bucureşti, 1995, pp. 7-8.

[6] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, ed. a IV-a , Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 177.

[7] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu SA, Bucureşti, 1929, vol. I, pp. 15-20.

[8] C.G. Dissescu, *Curs de drept public român,* 1890, pp. 267-268.

Indiferent că recunoaştem sau nu un asemenea rol al Regulamentelor organice, nu le putem ignora semnificaţia, căreia îi asociem faptul că dreptul administrativ românesc are rădăcini puternice şi vechi, care s-au relevat de aproximativ două secole în solul fertil al ţării noastre, cunoscând momente de veritabilă glorie, şi ne referim la reglementările adoptate în timpul luminatului domnitor Alexandru Ioan Cuza, făuritorul statului naţional român.

§ 3. Obiectul dreptului administrativ

În doctrina de specialitate de referinţă în materie, şi ne referim la profesorul Antonie Iorgovan, în valorosul tratat al Domniei Sale, s-a susţinut faptul că discuţiile cu privire la conţinutul şi sfera administraţiei publice se află într-o dependenţă categorică de cele care privesc obiectul dreptului administrativ[1]. Un autor francez exprima ideea că *„administraţia şi dreptul administrativ nu pot, nici din punct de vedere pedagogic, nici din punct de vedere teoretic, să fie definite de o manieră autonomă"*[2].

Realizând o analiză globală a concepţiilor exprimate în literatura juridică, putem constata că s-au conturat trei mari curente:

1) curentul care promovează teza **„unicităţii"**, potrivit căreia administraţiei publice îi este aplicabilă o singură ramură de drept, dreptul administrativ;

2) cel de-al doilea curent este cel al **„pluralităţii"**, potrivit căruia administraţiei publice îi sunt aplicabile două categorii de norme juridice:

a) norme ale dreptului public;

b) norme ale dreptului privat. Acestea din urmă, în funcţie de autori, sunt privite ca având aceeaşi importanţă sau, după caz, o semnificaţie mai redusă, fiind „conduse" de normele dreptului administrativ[3]. În mod logic, *atâta vreme cât prin administraţia publică înţelegem, în final, o activitate în regim de putere publică, nu este de conceput ca normele dreptului public care conturează acest regim să nu dea „impulsuri" pentru conţinutul şi sfera rezervată reglementării normelor de drept privat, garantând, totodată, executarea actelor de drept privat*[4];

3) interesantă şi de actualitate este şi opinia potrivit căreia *dreptul administrativ se aplică nu numai administraţiei publice, ci şi activităţilor de natură administrativă realizate de alte organe de stat*[5].

Este vorba despre **administraţia – mijloc de realizare a competenţei** evocată de Şcoala de la Cluj în binecunoscuta dispută cu Şcoala de la Bucureşti[6]. Spunem *de actualitate* pentru că ea se reflectă în concepţia actualei Legi fundamentale a României, care prin art. 52 şi art. 126 alin. (6) admite, cum vom avea prilejul să dezvoltăm în acest volum, dar, mai ales, în volumul următor, că actele administrative pot să emane de la orice autorităţi publice, nu doar de la cele din sfera executivului. Aceasta, deoarece orice autoritate publică, indiferent că se circumscrie clasicei trinităţi a puterilor în stat sau se plasează, prin statutul său de autonomie, în afara acesteia,

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 114.
[2] G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1980, p. 55.
[3] Pentru exemplificare, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 114-120.
[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 115.
[5] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţă administrativă*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1998, p. 8.
[6] Pentru dezvoltări, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 50-53.

fiind o autoritate „de echilibru", desfăşoară şi o anumită activitate de natură administrativă pe lângă cea principală, specifică, cu scopul tocmai de a sprijini realizarea celei principale. De exemplu, toate autorităţile publice, nu doar cele administrative, fac numiri în funcţii, realizează achiziţii publice etc.

§ 4. Rolul administraţiei

Identificarea rolului administraţiei, a misiunii şi sarcinilor sale trebuie să pornească de la destinatarul acestei misiuni, care este individul, omul. El este o fiinţă socială. El nu poate să producă tot ceea ce are nevoie pentru existenţa sa. Diviziunea socială a muncii presupune diversitatea modurilor de satisfacere a intereselor personale şi generale.

Nevoile umane pot fi îndeplinite atât prin implicarea particularilor în prestarea de servicii publice, cât şi prin realizarea acestui lucru de administraţie. Există domenii în care particularii nu pot interveni, spre pildă apărarea, serviciile diplomatice, apărarea ţării, emisiunea de monedă etc. În această sferă se regăseşte una din raţiunile care justifică intervenţia administraţiei. Ea semnifică deci, **sfera interesului public**, respectiv acele necesităţi care sunt vitale atât pentru colectivitate, în ansamblul său, cât şi pentru fiecare membru al acesteia şi care nu pot fi satisfăcute de iniţiativa privată[1].

Într-o lucrare care vine de pe celălalt mal al Prutului se arată că **toate popoarele, în decursul istoriei, şi-au dorit un nivel de trai decent. Însă mijloacele prin care guvernarea a încercat să realizeze acest obiectiv au fost la toate popoarele şi în toate timpurile diferite[2].**

În acord cu opinia constantă exprimată în literatura juridică, vom susţine întotdeauna că demersul privind semnificaţia conceptului de administraţie trebuie să ţină cont de etimologia cuvântului, care îi evocă specificul de **activitate subordonată.** Se are în vedere cuvântul latinesc *minister* care înseamnă *servitor, supus* şi care este antonimul lui *magister, majus, major,* iar ca pereche, implică un raport de subordonare al primului faţă de cel de-al doilea.

Particula *ad* care serveşte la formarea cuvântului înseamnă *a sluji la ceva* sau *a fi în subordine faţă de cineva*[3].

O asemenea etimologie ne permite să apreciem că administraţia reprezintă *o acţiune ordonată, care constă într-o combinare de mijloace pentru înfăptuirea în regim de putere publică a unor valori ordonate de structuri exterioare şi superioare.*

Explicarea termenului de administraţie publică trebuie să aibă în vedere atât accepţiunea sa de *activitate care organizează,* cât şi pe cea de *activitate care execută.* Cele două sensuri se completează reciproc. **Administraţia publică,** în sens de *organizare*, desemnează *un ansamblu de organe care realizează o activitate specifică,* iar în sens de *activitate* desemnează *activitatea prin care se execută legea sau se prestează servicii publice, în limitele legii*[4].

---

[1] Pentru dezvoltări, v. J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 18ème éd., Précis, Dalloz, 2000, p. 10.

[2] M. Orlov, Şt. Balacciu, *Drept administrativ,* Chişinău, 2005, p. 5.

[3] P. Bondet, L. Mehl, *Le fait administratif. Traité de science administrative*, Ed. Mouton Paris, 1966, p. 12 şi urm.

[4] R.N. Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, pp. 19-21. În sens de *organizare,* administraţia publică reprezintă *ansamblul mecanismelor (organe, autorităţi publice, instituţii şi unităţi*

Pentru administrația publică, definitoriu este ***regimul de putere publică***[1]. El își are sorgintea în scopul administrației, care am stabilit că este reprezentat de *satisfacerea interesului general, a binelui public*. Un asemenea scop impune ca autoritățile administrative, *pe de o parte, să dispună de anumite mijloace, iar pe de altă parte, să dețină anumite prerogative și o poziție de superioritate față de cei administrați*.

Regimul de putere publică face deosebirea și între deferitele tipuri de raporturi care se stabilesc în societate. Astfel, în vreme ce raporturile dintre particulari se bazează *pe egalitatea juridică,* cele dintre administrație și cei administrați presupun o *inegalitate juridică*, în sensul caracterului supraordonat al celor care administrează. *„Sub numele de putere publică trebuie înțeles un ansamblu de prerogative acordate administrației pentru a-i permite să facă să prevaleze interesul general atunci când el se găsește în conflict cu interesul particular"*[2].

La baza regimului juridic specific administrației se află *prerogativele exorbitante pe care le deține administrația și care implică, spre pildă, dreptul de expropriere, dreptul de poliție administrativă*[3].

Astfel, o societate privată, care își desfășoară activitatea în regim de drept comun, în principal dreptul muncii și cel societar[4], atunci când dorește să-și angajeze personal, poate, dintr-un grup de specialiști, după criterii proprii, să se oprească la unul sau la câți are nevoie. În schimb, administrația, ca întregul sistem bugetar, de altfel, pentru a-și recruta funcționarii, au obligația să organizeze un concurs sau să recurgă la celelalte forme de ocupare a unei funcții publice, cum ar fi promovarea, transferul, redistribuirea sau chiar repartizarea, în anumite situații.

Din cele precizate anterior rezultă că regulile de drept administrativ se caracterizează mai întâi prin existența unor drepturi exorbitante recunoscute administrației, drepturi care sunt calificate ca **prerogative de putere publică.** În virtutea acestor prerogative, administrația poate să acorde particularilor drepturi, dar, mai ales, poate să-i încarce cu obligații, fără consimțământul celor dintâi[5]. Aceleași prerogative specifice regimului de putere publică dau dreptul administrației să emită sau să adopte acte administrative care se supun principiului *executio ex officio,* astfel încât administrația publică poate să treacă direct la executarea lor, fără să mai fie necesară parcurgerea unor proceduri de învestire cu formulă executorie.

În opinia unui autor, *„prerogativele de putere publică atașate administrației publice înzestrează această administrație cu o serie întreagă de funcții prin exercitarea cărora*

---

publice) care pe baza și în executarea legii realizează o activitate cu un anumit specific bine conturat. Prin administrație în sens de *activitate,* distinsa autoare evocă *activitatea de organizare a executării și executare în concret a legilor.*

[1] Pentru o analiză mai detaliată a acestui concept, v. F. Ciorăscu, C.Gh. Gălățanu, *Conceptul de putere discreționară în administrația publică,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 323-328.

[2] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 11.

[3] Conceptul de *„poliție administrativă"* trebuie înțeles nu în sensul curent, ci în cel de *acțiune a administrației, care urmărește păstrarea ordinii publice.*

[4] Am înlocuit, prin această sintagmă, pe cea de *drept comercial,* în contextul în care noul Cod civil al României a desființat ramura dreptului comercial, ca și pe cea a dreptului familiei, consacrând o viziune unitară, monistă asupra dreptului civil. Pentru dezvoltări, a se vedea C.T. Ungureanu în *Noul Cod civil, comentarii, doctrină și jurisprudență,* vol. I, art. 1-952, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 5.

[5] C. Debbasch, *Institutions et droit administratif,* t. 2, L'action et le contrôle de l'administration, 5[e] éd. refondue, P.U.F., 1999, p. 40.

ea – administrația – determină restrângeri ori limitări la adresa unor drepturi sau libertăți fundamentale"[1].

Existența acestui regim de putere publică nu trebuie înțeleasă în sensul că particularul nu are nicio cale de a se plânge de măsurile dispuse de administrație atunci când acestea au caracter abuziv şi vatămă drepturi fundamentale şi interese legitime ale cetățeanului.

Prin intermediul contenciosului administrativ, cetățeanul se poate plânge de abuzurile comise împotriva sa de autoritățile publice. O asemenea misiune face ca doctrina şi jurisprudența să aşeze controlul legalității actelor administrative pe calea contenciosului administrativ printre mecanismele de înfăptuire a statului de drept, alături de controlul de constituționalitate şi organizarea unei justiții independente[2].

§ 5. Alte concepte fundamentale pentru administrația publică: ordinea publică şi serviciul public

Unul dintre scopurile administrației este acela de a **menține ordinea publică** şi de **a presta servicii publice.** Un asemenea scop este identificat chiar în actele normative care reglementează diferite instituții administrative. De exemplu, în conformitate cu art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituția prefectului[3], acesta *„este garantul respectării legii şi a **ordinii publice*** (s.n.). Potrivit Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale[4], primarul, potrivit art. 63 alin. (5) lit. a), *„coordonează realizarea **serviciilor publice** de interes local prestate prin intermediul aparatului de specialitate sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local"*. Exemplele ar putea continua[5], însă ne rezumăm la acestea două, care vizează instituții de bază ale administrației publice, respectiv reprezentantul Guvernului în teritoriu şi organul executiv al autonomiei locale. Acțiunea administrației de menținere a ordinii publice a fost denumită *poliție administrativă*[6], iar ea reprezintă, ca regulă, o activitate de edictare de reguli, deci o activitate cu caracter preponderent prescriptiv. Ordinea publică este concepută a reprezenta un minim de condiții necesare pentru o viață socială convenabilă.

---

[1] C. Clipa, *Note, observații şi reflecții asupra unor teze prealabile adoptării unui Cod administrativ în România*, în Dreptul nr. 12/2016, p. 149.

[2] T. Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice, Tratat elementar,* vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 291.

[3] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

[4] Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

[5] Identificarea şi analiza lor se pot realiza în cadrul seminarelor desfăşurate cu studenții sau în diferite alte forme de pregătire juridică şi recomandăm să se facă acest lucru nu numai în ceea ce priveşte această problemă, ci şi celelalte concepte şi instituții care fac obiectul dreptului administrativ. Este important ca studenții să fie obişnuiți să se raporteze la lege, să dobândească deprinderea de a o interpreta, de a corobora dispozițiile nu numai ale aceluiaşi act normativ, ci din mai multe acte normative.

[6] Doctrina franceză o definește ca fiind *„o formă de activitate a administrației care constă în a reglementa o activitate particulară în vederea asigurării menținerii ordinii publice"* (A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif,* t. I, 14e éd., 1996, LGDJ, p. 789). Alți autori susțin că termenul *poliție* presupune trei sensuri: a) reguli impuse pentru controlul activităților private; b) personalul însărcinat să aplice aceste reguli; c) actele care interesează executarea juridică sau materială a reglementărilor de poliție (P.H. Chalvidan, C. Houter, *Droit administratif. Manuel pratique avec des documents et des sujets corrigés,* Nathan Université, Paris, 1996, p. 111).

Noțiunea de ordine publică este considerată ca definitorie nu doar în dreptul administrativ românesc, ci şi în cel din alte state. Astfel, într-o valoroasă lucrare din doctrina franceză, se atrage atenția asupra faptului că trebuie să facem diferența între sensul dat noțiunii de ordine publică prin art. 6 C. civ.[1] şi sensul acesteia în materie de poliție administrativă; cuvintele sunt identice, dar este vorba despre două lucruri fără niciun raport între ele.

Raportându-ne la elementele care dau identitate acestei noțiuni, în doctrină se consideră că ordinea publică pe care poliția tinde să o asigure se defineşte prin următoarele trei caractere:

a) **caracterul său pregnant material,** în sensul de acțiune menită să evite dezordinile vizibile;

b) **caracterul său public,** în sensul că poliția respectă nu numai aspectul intern, ci şi domeniul privat, în măsura în care activitățile se derulează cu efecte în exterior. Noțiunea de *poliție* provine din latinescul *politia,* care reprezintă *organizarea politică*, administrativă, şi grecescul *politeia,* care înseamnă *cetate.* De aici noțiunea de *poliție administrativă,* care semnifică, în sens restrâns, limitele impuse liberei activități a particularilor în societatea organizată şi pe care organele care realizează funcția executivă o stabilesc şi o impun celorlalți, deci tuturor[2].

c) **caracterul său limitat,** în sensul că se raportează la trei aspecte: *liniştea* (menținerea ordinii pe stradă, în locurile publice, lupta împotriva zgomotului); *securitatea,* în sens de siguranță în caz de accidente umane sau naturale, incendii, inundații, conflicte armate; *salubritatea,* prin care se apără igiena publică.

În dreptul german, dreptul polițienesc are o îndelungată tradiție, prima reglementare fiind adoptată în anul 1530, iar activitatea polițienească este definită ca *un drept vizând activitatea statală de prevenire a pericolelor* sau *ca o activitate de prevenire a pericolelor*[3].

Ca o concluzie, **într-o societate democratică, ordinea publică include respectul drepturilor fundamentale. Exercițiul lor e grav amenințat atunci când dezordinea se instalează**[4].

Subliniindu-se că *serviciul public* are ca scop *satisfacerea unor nevoi sociale prin mijloace specifice, iar modul de acțiune este constituit din prestații furnizate uzagerilor,* doctrina a definit serviciul public ca reprezentând *acea activitate desfăşurată sau autorizată de un organ public, prin care se realizează nevoi sociale de interes public*[5].

---

[1] Textul prevede că *„nu se poate deroga prin convenții particulare de la legile care interesează ordinea publică".*

[2] I. Nedelcu, P.I. Nedelcu, *Poliția administrativă. Analiză comparativă,* în E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică – între misiuni şi constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice şi manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014, p. 130.

[3] G. Goring, I.E. Rusu, *Mijloace de coerciție în dreptul polițienesc. Prezentare a mijloacelor de coerciție în sistemul de drept al landurilor federale germane,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008, p. 22.

[4] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* pp. 428-430.

[5] Alți autori definesc serviciul public ca fiind *„activități asumate de administrație sau, în anumite cazuri, de persoane private acționând sub autoritatea sa, pentru a îndeplini anumite finalități de ordin general"* (J.M. Auby, J.B. Auby, *Droit administratif,* 1996, p. 25).

II. Fundamente constituţionale actuale privind administraţia publică şi dreptul administrativ

§ 6. Fundamente constituţionale exprese şi implicite pentru administraţia publică

Constituţia României aprobată prin referendum la 8 decembrie 1991, revizuită şi republicată[1], consacră un **regim politic semiprezidenţial, parlamentarizat sau atenuat** sau un regim **semiparlamentar,** ale cărui caracteristici le vom prezenta într-unul din capitolele următoare.

Menţionăm, de asemenea, că **Legea fundamentală consacră un executiv bicefal, deci un executiv în care sunt doi şefi, respectiv Preşedintele şi Guvernul.**

Se impune precizat că unul din capitolele titlului III, şi anume capitolul V, este denumit *Administraţia publică.*

Această situaţie a determinat doctrina[2] să se întrebe **dacă,** ***în actualul sistem constituţional şi legal, administraţie publică înseamnă numai activitatea desfăşurată de organele grupate în capitolul V al titlului III.*** Întrebarea, cu tendinţă retorică, are un răspuns care se presupune.

Nu putem admite că doar autorităţile grupate în acest capitol îndeplinesc activităţi administrative. Nu pot fi ignorate atribuţiile de natură administrativă pe care le exercită şi Preşedintele, şi Guvernul, autorităţi care se regăsesc în alte capitole ale titlului III[3]. Însă autorităţile regăsite în capitolul V al titlului III fac exclusiv administraţie publică, ruptă de jocul politic, în măsura firească în care un anumit domeniu poate fi rupt de politică[4].

Ar mai fi de amintit în mod deosebit art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Constituţie, care reprezintă sediul constituţional al unei instituţii tradiţionale în dreptul administrativ, şi anume *contenciosul administrativ.*

El reprezintă instrumentul prin care *„cel administrat"*, în accepţiunea *lato sensu,* se poate plânge de abuzurile administraţiei şi o poate obliga pe aceasta, printr-o acţiune judiciară, la anularea actului sau la emiterea unui act, eventual cu plata unor despăgubiri, materiale şi morale, aşa cum prevede Legea nr. 554/2004[5].

În afara acestor reglementări constituţionale care pot fi calificate, în limbajul doctrinei franceze, *baze constituţionale exprese ale administraţiei publice,* **mai putem identifica, la acest capitol, şi anumite dispoziţii constituţionale, care, deşi nu au un caracter expres, vizează în mod implicit administraţia publică şi dreptul administrativ în ansamblul său.** Avem în vedere, cu titlu de exemplu, art. 16 alin. (1) şi (2), care proclamă *egalitatea tuturor în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi discriminări,* coroborată cu principiul conform căruia *nimeni nu este*

---

[1] Constituţia României a fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, aprobată prin referendumul naţional din 18-19 octombrie 2003 şi republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, pp. 111-112.

[3] Preşedintele este reglementat în Capitolul II al titlului III, Guvernul în capitolele III şi IV alte titlului III al Constituţiei.

[4] Spunem acest lucru deoarece de esenţa administraţiei publice este ca ea să transpună în practică comandamente politice încorporate în norme juridice.

[5] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările ulterioare.

mai presus de lege. Acelaşi articol, în alin. (3), astfel cum a fost modificat prin Legea de revizuire nr. 429/2003, prevede condiţiile esenţiale pe care trebuie să le îndeplinească titularii de funcţii şi demnităţi publice, civile sau militare, respectiv să aibă cetăţenia română şi domiciliul în România. Prin acelaşi text, se consacră posibilitatea pentru cetăţenii Uniunii Europene care domiciliază în România şi care îndeplinesc condiţiile prevăzute de legea organică din ţara noastră, de a alege şi a fi aleşi în organele administraţiei publice locale.

Constatăm că art. 16 din Constituţie cuprinde atât norme care reprezintă **izvoare exprese** pentru dreptul administrativ, respectiv alin. (3) şi (4), cât şi norme care reprezintă **izvoare implicite** pentru dreptul administrativ, cum ar fi alin. (1) şi (2).

§ 7. Principalele modificări aduse prin Legea de revizuire a Constituţiei în materia administraţiei publice

Deşi au trecut aproximativ 15 ani de la revizuirea, în 2003, a Constituţiei, apreciem că prezintă interes să cuprindem în tratat semnificaţia modificărilor produse din perspectiva incidenţei lor asupra instituţiilor dreptului administrativ.

Prin revizuirea din 2003, au fost introduse prevederi noi în legea noastră fundamentală, care aduc importante modificări în ceea ce priveşte concepţia de ansamblu a legiuitorului constituant asupra administraţiei publice, în general, şi asupra unor instituţii fundamentale nu doar pentru administraţia publică, ci pentru statul de drept, în ansamblul său, şi ne referim la contenciosul administrativ, care şi-a fortificat valenţele sub imperiul noilor dispoziţii.

O mare parte din noile prevederi au semnificaţia de a consacra instituţii şi principii care dau legitimitate constituţională unui **drept administrativ european.**

Se cuvine să abordăm din elementele de noutate aduse de Constituţia României, revizuită şi republicată[1], acele prevederi ale ei care pot fi considerate izvoare de rang constituţional, în sistemul românesc, ale dreptului administrativ, în general, şi ale ramurii de drept evocate prin sintagma drept administrativ european, în egală măsură.

Trebuie să pornim de la recunoaşterea faptului că Legea fundamentală a României şi-a dovedit, în timp, valoarea, statornicind principiile şi mecanismele interne ale sistemului politic. Însă, după aproape 12 ani de la adoptare, a apărut, într-un nou context politic, de pace socială, de confruntare democratică între idei, dar şi de solidaritate civică în jurul intereselor naţionale, cerinţa revizuirii ei[2]. Pe bună dreptate s-a constatat în practică şi s-a susţinut în literatura de specialitate că *„nicio Constituţie nu poate fi veşnică, cu atât mai mult una elaborată la începutul unei perioade de tranziţie de la un sistem totalitar la unul democratic"*[3]. Faptul că trebuie să recunoaştem că o Constituţie se caracterizează printr-o oarecare rigiditate, de natură să-i

---

[1] Constituţia României din 1991 a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991 şi a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul naţional din 8 decembrie 1991. Ea a fost completată prin Legea de revizuire a Constituţiei României nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003 şi republicată de Consiliul Legislativ în temeiul art. 152 din Constituţie, cu reactualizarea denumirilor, dându-se textelor o nouă numerotare.

[2] C. Ionescu, *Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată, cu dezbateri parlamentare,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, prefaţă.

[3] M. Amzulescu, *Procesul de revizuire a Constituţiei,* în Revista de Drept Public nr. 3/2003, pp. 45-46.

confere aptitudinea de a asigura stabilitate socială şi politică, nu trebuie să ne împiedice să realizăm – şi să acționăm în consecință – că *ea nu trebuie să devină o frână în dezvoltarea unei națiuni, ci, dimpotrivă, să fie o oglindă a acestei evoluții şi o punte către viitor*[1].

Fiecare revizuire constituțională se produce astfel într-un context social-politic în care Constituția în vigoare îşi relevă insuficiențele. În opinia noastră, pe care am susținut-o în mod constant, una din cauzele care au determinat nevoia de revizuire constituțională a reprezentat-o şi **inexistența în Legea fundamentală a unor dispoziții care să fundamenteze procesul de integrare a României în structurile europene şi euroatlantice.** În acord cu viziunea noastră, doctrina a semnalat faptul că integrarea României în Uniunea Europeană a presupus un amplu proces de reformă, care a vizat atât aspectele constituționale, cât şi pe cele legislative şi instituționale[2]. Primele s-au realizat deja, celelalte sunt în curs de realizare. Cum vom avea prilejul să arătăm, urmare a revizuirii Constituției, a fost introdus un titlu de sine stătător intitulat **Integrarea euroatlantică**[3], au fost consacrate noi dispoziții sau au fost modificate cele deja existente, Legea fundamentală a țării noastre dobândind astfel o puternică dimensiune europeană şi conferind României o vocație legitimă nu numai de a se integra în structurile euroatlantice, dar şi de a-şi exercita statutul astfel dobândit. După cum se susține cu deplin temei într-o valoroasă lucrare consacrată comentării Legii fundamentale revizuite, *„instituirea temeiurilor constituționale pentru integrarea țării noastre în comunitatea euroatlantică, adică Uniunea Europeană şi Pactul Atlanticului de Nord, optimizarea corespunzătoare a sistemului decizional în cadrul regimului politic, perfecționarea democrației constituționale prin proclamarea unor noi drepturi fundamentale şi îndeosebi prin întărirea mijloacelor constituționale de protecție a drepturilor şi libertăților cetățenilor"*[4], au reprezentat principalele obiective ale procesului de modificare a Legii fundamentale în 2003.

În plină perspectivă a integrării României în Uniunea Europeană, s-a simțit astfel nevoia de a pune în consonanță administrația publică națională cu structurile administrative de la nivelul Uniunii Europene, pentru a le face compatibile cu arhitectura administrativă a țărilor membre ale U.E. A fost astfel nevoie să se vină cu inovații nu numai în structura autorităților administrației publice centrale şi locale, ci şi în ceea ce priveşte natura şi regimul unor servicii publice[5].

Nu numai în România, dar şi **în alte sisteme de drept, statele membre au trebuit să-şi adapteze sistemele juridice şi administrative**[6].

Acquis-ul european, formalizat sau neformalizat, contribuie la crearea unei convergențe la nivelul politicilor administrative dezvoltate de guvernele naționale,

---

[1] *Ibidem*, pp. 45-46.

[2] L. Vişan, D.I. Pasăre, *Mutații aduse instituției contenciosului administrativ de revizuirea Constituției. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României*, articol publicat în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 48.

[3] Este vorba despre titlul VI al Constituției, art. 148-149.

[4] M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, *Revizuirea Constituției României – Explicații şi comentarii*, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, Notă explicativă.

[5] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a, p. 9.

[6] D. Maus, prefață la lucrarea J.L. Sauron, *L'administration française et l'Union Européenne, La documentation française*, Paris, 2000, p. 5.

conducând treptat la crearea unui **„Spațiu administrativ european"**[1]. În plan juridic, se trece astfel **de la un drept administrativ național către un drept administrativ comparat şi, în timp, către un drept administrativ european unitar**[2].

Considerăm că modificările care au fost aduse Constituției prin Legea de revizuire pot fi grupate în două mari categorii din punctul de vedere al cauzelor care le-au generat:

a) **o primă categorie** de **modificări** le include pe cele care au fost **impuse de evoluția de ansamblu a societății româneşti din 1991,** prin intermediul cărora s-a urmărit găsirea unor soluții pentru probleme apărute în intervalul scurs de la intrarea în vigoare a Legii fundamentale a României. Identificăm din această categorie prevederi precum cele referitoare la regimul proprietății publice şi private, în sensul garantării acestor forme; regimul ordonanțelor de urgență ale Guvernului sau al angajării răspunderii Guvernului; introducerea unor drepturi fundamentale noi cum este *accesul la cultură* sau consolidarea conținutului altora; reglementările privind administrația publică locală şi raporturile sale cu prefectul, iar exemplele pot continua;

b) o **a doua categorie** o reprezintă **modificările impuse de procesul de aderare a României la structurile euroatlantice**[3].

Fac parte din cea de-a doua categorie următoarele prevederi constituționale nou introduse prin legea de revizuire: **renunțarea la condiția caracterului exclusiv al cetățeniei române ca o condiție de a accede la o funcție sau demnitate publică** *[art. 16 alin. (3)];* **dreptul conferit cetățenilor Uniunii Europene de a alege şi de a fi aleşi în autoritățile administrației publice locale din România** *[art. 16 alin. (4)]*; **dreptul cetățenilor români de a alege şi de a fi aleşi în Parlamentul European** *(art. 38)*; **dreptul cetățenilor străini şi al apatrizilor de a dobândi terenuri în proprietate, prin acte încheiate între vii *(inter vivos)* şi pentru cauză de moarte *(mortis causa)***, introdus prin *art. 44 alin. (2)*; **posibilitatea înlocuirii monedei naționale cu moneda europeană** *[art. 137 alin. (2)]*; **consacrarea unor reglementări speciale, de drept substanțial şi de drept procedural, referitoare la procesul de aderare a României la organismele euroatlantice** (titlul VI referitor la *„integrarea euroatlantică", art. 148 şi art. 149).*

Se impune a fi precizat faptul că aspectele care fac obiectul de reglementare al prevederilor mai sus menționate nu sunt rezolvate prin simpla consacrare a lor la nivelul Legii fundamentale. Este nevoie ca ele să fie dezvoltate prin legi, cu caracter organic sau ordinar, care vor reglementa domeniile la care se referă prevederile constituționale rezultate în urma revizuirii.

Un alt aspect foarte important este **acela că aceste modificări, în cea mai mare parte a lor, au fost transpuse în practică numai după momentul integrării României în structurile euroatlantice – 1 ianuarie 2007**[4].

Art. 1 alin. (3) proclamă România ca *stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității*

---

[1] I. Alexandru (coord.), I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.L. Nicu, C.S. Săraru, *Drept administrativ european,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 21.

[2] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 180.

[3] S.I. Stănilă, *Câteva aspecte ale revizuirii Constituției României,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", pp. 5-6.

[4] Integrarea țării noastre în Uniunea Europeană s-a realizat prin *Tratatul de aderare a României şi Bulgariei la Uniunea Europeană,* ratificat de România prin Legea nr. 157/2005, publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005.

umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi idealurilor Revoluţiei din Decembrie 1989, şi sunt garantate.

Textul a fost parţial modificat faţă de cel existent în forma iniţială a Constituţiei, însă modificările intervenite au o semnificaţie asupra căreia se cuvine să zăbovim. Este vorba, în primul rând, de referirea la **spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi idealurile Revoluţiei din Decembrie 1989,** care relevă *legătura între gândirea politică din România şi principiile fundamentale ale democraţiei constituţionale şi este, totodată, un omagiu naţional, consacrat la nivel constituţional, adus tuturor celor care au militat pentru democraţie şi libertate în România*[1].

Articolul este redactat în deplin acord cu valori fundamentale, recunoscute în majoritatea documentelor europene şi internaţionale şi în toate democraţiile constituţionale. Astfel, Tratatul privind Uniunea Europeană prevede în art. 2 că Uniunea Europeană se întemeiază pe principiile libertăţii, democraţiei, respectării drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale, precum şi al statului de drept, principii care sunt comune şi statelor membre, şi respectă drepturile fundamentale astfel cum sunt acestea garantate în Convenţia europeană a drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale[2] şi cum rezultă ele din *tradiţiile constituţionale comune statelor membre.*

În conţinutul art. 1 alin. (3) vom regăsi proclamate astfel de valori, cum ar fi caracterul statului român de stat de drept, democratic şi social, demnitatea, dreptatea şi pluralismul politic, drepturile şi libertăţile fundamentale. De altfel, un prim principiu general al dreptului recunoscut în literatura de specialitate[3] şi în legislaţia statelor membre este **protecţia drepturilor fundamentale ale omului,** iar primul articol al Constituţiei aşază drepturile fundamentale ale omului printre valorile supreme şi garantate, ceea ce reprezintă **consfinţirea prin Constituţie a acestui principiu fundamental şi a valorilor unanim acceptate pe plan european.** Aceste prevederi din Legea fundamentală a României sunt în deplin acord cu prevederile Tratatului de la Lisabona, conform cărora **Uniunea se bazează pe valorile respectării demnităţii umane, a libertăţii, a democraţiei, a egalităţii, a statului de drept, precum şi pe respectarea drepturilor omului.** Textul mai prevede că *„aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, toleranţă, justiţie, solidaritate şi nediscriminare".*

Noţiunea de **stat de drept,** în viziunea Comisiei de la Veneţia exprimată într-unul din avizele sale[4], trebuie înţeleasă în sensul că respectarea lui *„nu poate fi limitată numai la punerea în aplicare a prevederilor explicite şi formale ale legii şi ale Constituţiei. Aceasta implică, de asemenea, comportamente şi practici constituţionale, care să faciliteze conformitatea cu regulile formale de către toate organele constituţionale şi respectul reciproc între acestea"* (par. 72 al Avizului).

---

[1] C. Ionescu, *Constituţia României, op. cit.,* p. 5.

[2] Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale a fost ratificată prin Legea nr. 30/1994, publicată în M. Of. 135 din 31 mai 1994. Ulterior, pentru ratificarea protocoalelor la Convenţie au fost adoptate legi de ratificare, ultima dintre acestea, privind ratificarea Protocolului nr. 15 la Convenţie, Legea nr. 157/2014, fiind publicată în M. Of. nr. 886 din 5 decembrie 2014.

[3] O. Manolache, *Drept comunitar,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 24.

[4] Este vorba despre Avizul Comisiei de la Veneţia pentru Democraţie prin Drept, care se referă la compatibilitatea cu principiile constituţionale şi statul de drept a acţiunilor Guvernului României cu privire la alte instituţii ale statului şi Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale şi Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului de modificare şi completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului în România, adoptat la cea de-a 93-a Sesiune Plenară/Veneţia, 14-15 decembrie 2012, par. 72 şi 73.

În ceea ce priveşte destinaţia valorilor specifice statului de drept, apreciem, în consens cu un reputat autor, că aceasta este *fiinţa umană, văzută ca obiectiv central al preocupării statului, sub aspectul realizării sale depline ca fiinţă aparţinând umanităţii, indiferent de locul pe care îl ocupă în spaţiu şi de toate celelalte particularităţi ale sale. Este vorba de recunoaşterea, respectarea şi protecţia demnităţii umane, a libertăţii şi egalităţii, ca şi a valorilor democraţiei"*[1].

O altă noutate adusă în urma revizuirii Constituţiei a constat în faptul că art. 1 a fost completat cu două noi alineate. Este vorba mai întâi despre alin. (4), care dispune că *„statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale"*. Pe această cale a fost complinită o pretinsă carenţă constituţională care, în opinia unor autori, ca şi a unor politicieni, a atras vehemente critici, în vreme ce alţi autori au considerat că nu este nici pe departe vorba despre un vid al Constituţiei care să afecteze caracterul ei democratic, ci despre o reflectare în legea noastră fundamentală a spiritului constituţionalismului european modern. Din momentul în care a fost consfinţit prin Constituţii, principiului separaţiei puterilor i s-au adus şi unele corective, cum ar fi **colaborarea între puteri**[2].

Un reputat şi regretat dascăl al Facultăţii de Drept a Universităţii Bucureşti consideră că este important de ştiut că *elemente ale principiului separaţiei puterilor au început să apară în dreptul nostru în mod treptat, în cadrul unui proces îndelungat, înainte de consacrarea lui legală. Este un proces original, românesc şi a constat, pe de o parte, din despărţirea atribuţiilor judecătoreşti de cele executive, iar pe de altă parte, din iniţierea unor acte de legiferare scrisă, care au pregătit apariţia unei noi puteri a statului, alături de cea executivă şi cea judecătorească, anume puterea legiuitoare*[3].

Ab originem, teoria în sine a separaţiei puterilor a fost elaborată, cum am mai precizat, în epoca de apogeu a absolutismului monarhic de tip feudal şi a fost promovată cu scopul de a pune în lumină lipsa de suport legitim a acelei organizaţii statale. Ea viza înlăturarea regimului absolutist şi instaurarea unui regim democratic, prin reformarea radicală a sistemului statal de atunci[4].

Cel de-al doilea alineat nou introdus în art. 1 prin Legea de revizuire îl reprezintă actualul alin. (5), care prevede că, *„în România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie"*. **Nu avem de-a face cu o nouă prevedere constituţională, ci cu o nouă poziţionare în Constituţie a unei prevederi preexistente modificării, dar care era plasată în titlul al doilea, capitolul III referitor la îndatoririle fundamentale.**

Se pune problema dacă această nouă viziune constituţională reprezintă o schimbare formală sau una de fond. Considerăm că plasarea principiului respectării Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor chiar în primul titlu, denumit *Principii generale,* şi în primul articol al Constituţiei, denumit *Statul român,* nu este o simplă modificare de formă, ci una de conţinut, prin care practic **s-a transformat regimul acelei prevederi, care anterior reprezenta una din obligaţiile fundamentale ale**

[1] V. Stănescu, *Spaţiul public, op. cit.,* p. 229.

[2] C. Ionescu, *Constituţia României, op. cit.,* p. 6.

[3] E. Cernea, *Apariţia principiului separaţiei puterilor în dreptul românesc,* în Revista de Drept Public nr. 1/1999, p. 3.

[4] E. Molcuţ, *Despre separaţiunea puterilor statului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2003, p. 1.

cetățeanului, iar în prezent constituie un **principiu fundamental de organizare şi funcționare a statului român.**

Principiul supremației Constituției își are originea în poziția supraordonată a acesteia în cadrul sistemului juridic, determinând **supralegalitatea constituțională**[1].

În strânsă corelație cu acesta este art. 4 alin. (2), care prevede că *România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine socială, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială.* Acest text trebuie coroborat cu art. 16 alin. (1), potrivit căruia *cetățenii sunt egali în fața legii şi a autorităților publice, fără privilegii şi discriminări.*

Prin conținutul celor două texte regăsim consacrat un principiu fundamental recunoscut ca atare în dreptul Uniunii Europene, aplicabil şi în dreptul administrativ european, evocat de unii autori prin sintagma **interdicția discriminării**[2], iar de alții prin cea de **principiul egalității**[3].

O semnificație deosebită şi care are directă aplicabilitate în problematica supusă analizei este prevederea constituțională care reprezintă o veritabilă bază constituțională expresă pentru recunoaşterea unui drept administrativ european, cuprinsă în **art. 16 alin. (4),** text rezultat în urma modificării Constituției României în anul 2003, care prevede că, *în condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în autoritățile administrației publice locale.*

Decizia de introducere în Constituție a acestui text a fost o premisă şi, în prezent, este o consecință a aderării țării noastre la Uniunea Europeană. După cum se susține cu deplin temei în doctrină, într-o Europă unită, în care locuitorii statelor membre ale Uniunii vor avea şi o cetățenie europeană, va fi posibil ca orice cetățean al unui stat membru să fie ales de comunitățile locale din România în autorități ale administrației publice locale, fără ca prin aceasta să se aducă o încălcare esențială a principiului suveranității naționale[4].

În strânsă legătură cu mutațiile intervenite la nivelul drepturilor electorale în perspectiva integrării europene a României care se punea la nivelul anului 2003 este art. 38, nou introdus în Constituție, care consacră un drept fundamental al cetățeanului român, **dreptul de a fi ales în Parlamentul European.**

Este vorba astfel despre o dispoziție constituțională novatoare rezultată în urma revizuirii din 2003, conform căreia, *în condițiile aderării la Uniunea Europeană, cetățenii români au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în Parlamentul European.*

Era firesc ca, odată cu integrarea României în Comunitatea unică Europeană constituită prin *Tratatul de la Maastricht*, devenită prin *Tratatul de la Lisabona* Uniunea Europeană, posibilitatea de a candida în alegeri locale şi din partea cetățenilor altor state să fie consacrată şi în sistemul românesc[5], ceea ce s-a întâmplat prin art. 16

---

[1] L. Vişan, D.I. Pasăre, *Mutații aduse instituției contenciosului administrativ de revizuirea Constituției. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 48.

[2] J. Schwarze, *Droit administratif européen,* Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Bruylant, 1994, vol. I, p. 9.

[3] O. Manolache, *op. cit.,* pp. 35-38.

[4] C. Ionescu, *op. cit.,* p. 23.

[5] G. Iancu, *Drepturile, libertățile şi îndatoririle fundamentale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 238.

alin. (4), analizat anterior. Relevanța acestui text pentru dreptul administrativ este neîndoielnică, în contextul în care organizarea şi desfăşurarea acestor alegeri revine administrației publice, începând cu Guvernul, care exercită conducerea acestora.

Actul aderării care urma să se petreacă la 1 ianuarie 2007 a atras şi pentru cetățenii români dreptul de a fi aleşi în Parlamentul European, pe care forma inițială a Legii fundamentale nu-l prevedea şi care a trebuit să fie astfel introdus prin legea de revizuire din 2003. Constatăm că, în urma revizuirii Constituției, catalogul drepturilor fundamentale ale cetățenilor a fost completat cu încă două drepturi electorale recunoscute cetățenilor români, dreptul de a alege şi a fi aleşi în Parlamentul European. Analizând conținutul art. 38, vom constata că **exercitarea efectivă a acestui drept a fost condiționată de momentul integrării în Uniunea Europeană şi de respectarea condițiilor concrete cuprinse în actul de aderare**[1].

Prin intermediul drepturilor electorale, cetățenii sunt implicați în exercitarea actului de suveranitate la nivel național. Drepturile electorale nou introduse prin art. 38 nu implică participarea cetățenilor români la exercitarea puterii la nivel european. Prin exercitarea acestor drepturi, cetățenii români sunt implicați în desemnarea membrilor unei instituții reprezentative la nivel european, care se alege printr-un proces electoral asemănător celui prin care se constituie parlamentele naționale ale statelor membre.

În cadrul organizației internaționale suprastatale care este Uniunea Europeană, s-a constituit astfel o instituție ce poartă denumirea de Parlament, care, prin Actul Unic European din 1984, a dobândit caracter reprezentativ direct, democratic[2]. Acesta este astfel constituit, din punct de vedere politic, în *grupuri parlamentare,* care sunt *„configurate în rațiunea afinităților politice şi nu în funcție de naționalitate"*[3].

Față de cele prezentate, rezultă că **este vorba despre noi drepturi electorale pentru cetățenii români, dar care nu se încadrează în categoria celor exclusiv politice în sens tradițional, întrucât nu implică o participare la exercitarea suveranității de stat, ci o participare la un proces electoral menit să desemneze un organ reprezentativ la nivelul unei organizații suprastatale**[4].

Analiza complexă a acestor drepturi, ca şi a celui introdus prin art. 16 alin. (4), trebuie realizată prin raportare la conceptul de **cetățenie europeană,** care a fost consacrat prin Tratatul de la Maastricht şi dezvoltat prin cel de la Amsterdam. Statutul Parlamentului European este consfințit şi prin Tratatul de la Lisabona[5], care prevede că *Parlamentul European este ales prin vot universal direct de către cetățenii europeni, prin scrutin liber şi secret, pentru un mandat de cinci ani.* În partea a II-a a aceluiaşi tratat, regăsim norma conform căreia *cetățenii şi cetățenele Uniunii au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în Parlamentul European, precum şi în cadrul alegerilor locale în statul membru unde îşi au reşedința, în aceleaşi condiții ca şi resortisanții acelui stat*[6]. Aceleaşi drepturi le regăsim şi în Carta drepturilor fundamentale, adoptată la Nisa în decembrie 2002, care prevede că *oricare cetățean sau cetățeană a Uniunii are drept de a alege şi de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul*

---

[1] I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Drept constituțional şi instituții politice,* vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 98.

[2] I. Muraru, E. S. Tănăsesc u, *op. cit.,* p. 99.

[3] D. Vătăman, *Uniunea Europeană. Ghid practic de specialitate,* Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2015, p. 209.

[4] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.* p. 99.

[5] Tratatul de la Lisabona (Tratatul privind Uniunea Europeană) a fost semnat la 13 decembrie 2007 şi a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

[6] Art. 20 (ex-art. 17 TCE) din tratat.

European, în statul membru în care acesta îşi are reşedinţa, în aceleaşi condiţii ca şi resortisanţii acelui stat.

Mutaţii de esenţă s-au produs şi în ceea ce priveşte reglementarea constituţională a proprietăţii. Articolul privind dreptul de proprietate privată a fost modificat, fostul art. 41 devenind art. 44, dar analiza lui o vom întreprinde la regimul proprietăţii publice. Prin **art. 44 alin. (2)** se consacră **regimul dreptului de a dobândi în proprietate terenuri în România de către cetăţenii străini**[1]. Este cunoscut faptul că, în forma iniţială, Constituţia României interzicea cetăţenilor străini şi apatrizilor să dobândească dreptul de proprietate asupra unor terenuri în ţara noastră[2].

Necesitatea de a pune în acord legea noastră fundamentală cu reglementările internaţionale în materie se reflectă prin art. 120 alin. (2) şi constă în **recunoaşterea dreptului minorităţilor naţionale de a-şi folosi limba maternă în administraţie şi justiţie.** Astfel, art. 120 alin. (2), nou introdus prin legea de revizuire, prevede că *în unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorităţii naţionale respective în scris şi oral în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu serviciile publice deconcentrate, în condiţiile prevăzute de legea organică.*

Corelativ cu acesta, art. 128 alin. (2) le recunoaşte *cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale dreptul de a se exprima în limba maternă în faţa instanţelor de judecată, în condiţiile legii organice.*

Analizând cele două texte şi conţinutul drepturilor pe care le consacră, constatăm o **diferenţă** între ele, în sensul că, spre deosebire de art. 120, care condiţionează dreptul minorităţilor naţionale de a folosi limba maternă în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice şi cu serviciile deconcentrate de existenţa unei ponderi semnificative a minorităţii respective, art. 128 nu mai impune nicio limită de ordin teritorial sau numeric. Altfel spus, principial, cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale se pot exprima în limba maternă în faţa instanţelor judecătoreşti[3].

Comun celor două dispoziţii este faptul că **ambele trimit la câte o lege organică prin care să se dezvolte conţinutul dreptului pe care ele îl prevăd.** Urmează ca **aceste legi să stabilească modul concret în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale îşi pot folosi limba maternă în relaţiile cu autorităţile statului, legiuitorul român având sarcina de a veghea ca exercitarea acestor drepturi să nu se transforme în abuz de drept**[4]. Legiuitorul constituant a consacrat reguli de protecţie a minorităţilor naţionale, recunoscându-le şi dezvoltându-le acestora ceea ce art. 6 denumeşte *dreptul la identitate.* Exercitarea acestui drept trebuie să se realizeze în contextul corelării cu **identitatea naţională a poporului român,** sintagmă prin care trebuie să înţelegem *„o stare de spirit născută din trăirile comune, din spiritualitatea, moralitatea şi aspiraţiile comune, din cultura şi valorile pe care le promovează, din trecutul, prezentul şi viitorul comun, din însăşi conştiinţa de sine, de a fi locuitorul unui spaţiu anume, dintr-un dat perceput ca atare, ca o precondiţie*

---

[1] Regimul juridic al acestui drept este în prezent reglementat prin Legea nr. 312/2005 publicată în M. Of. nr. 1008 din 14 noiembrie 2005.

[2] Fostul art. 41 alin. (2), devenit, în urma republicării, art. 44 alin. (2), prevedea că *„proprietatea privată este ocrotită în mod egal de lege. Cetăţenii străini şi apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor".*

[3] S.I. Stănilă, *art. cit.*, pp. 11-12.

[4] *Ibidem*, p. 15.

a existenței în spațiul respectiv cu civilizația şi culturile sale, cu statusul său identitar în concertul european, status particular în raport cu alte identități naționale"[1].

Se impune menționat faptul că aceste două dispoziții sunt în concordanță atât cu prevederile Convenției-cadru privind protecția minorităților naționale[2], cât şi cu cele cuprinse în Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare[3].

În acelaşi context al integrării României în Uniunea Europeană, trebuie adăugată o altă prevedere constituțională, care prezintă interes mai ales pentru dreptul financiar, respectiv cea de la art. 137 alin. (2), potrivit căreia ***„moneda națională este leul, iar subdiviziunea acestuia banul. În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, prin lege organică se poate recunoaşte circulația şi înlocuirea monedei naționale cu aceea a Uniunii Europene".***

În literatura de specialitate s-a remarcat faptul că, dacă în alte state problema înlocuirii monedei naționale cu moneda europeană a fost tranşată prin referendum național, în țara noastră opțiunea a fost conferită forului legislativ[4]. Analiza conținutului art. 137 alin. (2) teza a doua determină următoarele concluzii privind această prevedere constituțională:

a) circulația şi înlocuirea monedei naționale cu aceea a Uniunii Europene se va putea realiza numai **în condițiile aderării României la Uniunea Europeană;**

b) textul constituțional consacră o normă cu caracter permisiv, nu imperativ. El prevede astfel că **se *pot* recunoaşte circulația şi înlocuirea monedei naționale cu aceea a Uniunii Europene** şi nu că **se *va* recunoaşte** respectiva măsură.

Va fi astfel posibil să existe situația care se regăseşte şi în alte state, cum este Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord, unde nu au fost aprobate trecerea la moneda europeană şi renunțarea la moneda specifică acestei țări, puternica şi bătrâna liră engleză[5]. În condițiile în care aceasta a luat decizia de a se retrage din Uniunea Europeană, proces care se află în derulare, problema în prezent a devenit caducă.

c) sub aspectul caracterului legii, modul în care se va realiza măsura respectivă va fi decis prin **lege organică.**

Dacă prevederile care privesc integrarea României în Uniunea Europeană pe care le-am analizat anterior se regăsesc în alte titluri ale Constituției, o semnificație deosebită pentru problema supusă analizei au prevederile titlului VI din Constituție referitor la **integrarea euroatlantică, art. 148-149.** Cele două texte privesc *integrarea*, respectiv *aderarea* României *la* Uniunea Europeană şi *la* Pactul Tratatului Atlanticului de Nord.

---

[1] V. Stănescu, *Elogiul iubirii,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, pp. 180-181.

[2] Art. 10 alin. (3) din Convenție prevede că *„statele semnatare se angajează să garanteze dreptul oricărei persoane aparținând unei minorități naționale de a fi informată, cu promptitudine, într-o limbă pe care o înțelege cu privire la motivele arestării sale, la natura şi cauza acuzației ce i se aduce şi să se apere în acea limbă".* Convenția a fost ratificată de România prin Legea nr. 33/1995 publicată în M. Of. nr. 82 din 4 mai 1995.

[3] Art. 9 din Cartă prevede că *„statele semnatare se obligă să permită folosirea limbii minorității în justiție, în acele circumscripții în care numărul persoanelor aparținând unei minorități naționale justifică asemenea măsuri legislative".* Carta a fost ratificată de România prin Legea nr. 282/2007 publicată în M. Of. nr. 752 din 6 noiembrie 2007.

[4] C. Ionescu, *op. cit.,* p. 285.

[5] Se impune precizarea referitoare la decizia acestui stat de a se desprinde din Uniunea Europeană, potrivit rezultatelor referendumului organizat în acest sens (Brexit).

Astfel, **art. 148** poartă denumirea **Integrarea în Uniunea Europeană** şi are următorul conținut: *„Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum şi ale exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în şedința comună a Camerei Deputaților şi Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților şi senatorilor. (2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare ale legilor interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare. (3) Prevederile alin. (1) şi (2) se aplică, în mod corespunzător, şi pentru aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene. (4) Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul şi autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării şi din prevederile alin. (2). (5) Guvernul transmite celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituțiilor Uniunii Europene".*

Art. 149 reglementează **aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord.** Textul prevede că *aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord se face prin lege adoptată în şedința comună a Camerei Deputaților şi Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților şi senatorilor.*

Din analiza modului de reglementare a aderării României la Uniunea Europeană, observăm că legiuitorul constituant derivat a adoptat soluția exercitării în comun de către statele membre a puterii de reglementare, soluție care este prevăzută în titlul III referitor la **Competențele Uniunii**, art. 9 privind **„principiile fundamentale"**, potrivit căruia *delimitarea competențelor Uniunii are la bază principiul atribuirii,* iar *exercitarea competențelor Uniunii are la bază principiul subsidiarității şi al proporționalității,* în virtutea cărora Uniunea se bucură de competențe în limitele care i-au fost atribuite de statele membre, în condițiile actului constitutiv şi în vederea realizării scopurilor pentru care a fost creată. Actul de aderare a României la Uniunea Europeană este un act de o importanță deosebită, dovadă şi adoptarea sa prin lege, în şedință comună a celor două Camere ale Parlamentului, cu majoritatea calificată de două treimi din numărul parlamentarilor[1].

O semnificație deosebită are alin. (2), care prevede că, **urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare[2] cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare ale legilor interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.**

Prin alin. (3) se consacră principiul conform căruia **prevederile primelor două alineate se aplică, în mod corespunzător, şi pentru aderarea țării noastre la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.** Prin similitudine, actele de revizuire a tratatelor, având aceeaşi forță juridică cu actele supuse revizuirii, vor urma şi acelaşi regim juridic în ceea ce priveşte procedura de adoptare şi forța lor juridică.

Pentru ca regimul constituțional al aderării României la Uniunea Europeană să fie complet, prin alin. (4) al art. 148 se instituie **obligația autorităților publice care exercită prerogativele celor trei clasice puteri în stat de a garanta aducerea la**

---

[1] Este vorba despre Legea nr. 157/2005 publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005.

[2] Textul constituțional utilizează termenul *„reglementări comunitare"*, care a devenit însă desuet în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, prin care au fost înlocuite conceptele *Comunități Europene* şi *drept comunitar* cu *Uniunea Europeană* şi *drept european.*

îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării şi din prevederile alin. (2), care instituie prioritatea dreptului comunitar asupra dreptului național. O asemenea obligație incumbă, în succesiune: **Parlamentului (european),** în calitatea acestuia de *organ reprezentativ suprem al poporului român;* **Preşedintelui,** care, ca şef de stat, este *reprezentant al statului în plan intern şi extern*; **Guvernului,** care are misiunea ca, *în baza programului său de guvernare acceptat de Parlament, să asigure realizarea politicii interne şi externe a țării,* şi **autorității judecătoreşti,** care, *în înfăptuirea justiției în România, trebuie să respecte preemțiunea dreptului Uniunii Europene asupra celui național.*

În sfârşit, prin ultimul alineat al art. 148 se instituie o regulă procedurală care priveşte raporturile dintre Guvern şi Parlament şi care obligă Guvernul să **transmită celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituțiilor Uniunii Europene.**

Art. 149 conține o dispoziție referitoare la procedura de aderare a României la Organizația Atlanticului de Nord. Ca şi aderarea la Uniunea Europeană, şi cea la organizația Atlanticului de Nord se realizează prin **lege adoptată în şedința comună a Camerei Deputaților şi Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților şi senatorilor.**

Din ansamblul acestor reglementări rezultă că înscrierea expresă în Constituție a principiului separației şi echilibrului puterilor, lărgirea accesului la funcțiile şi demnitățile publice, cu prevederi referitoare la dreptul de a alege şi de a fi aleşi în structurile administrative locale al cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, dreptul cetățenilor români de a alege şi de a fi aleşi în Parlamentul European, noile dispoziții din titlul consacrat integrării euroatlantice reprezintă, fără îndoială, **reglementări indispensabile aderării României la Uniunea Europeană, ce creează, la rangul principiilor constituționale, compatibilitatea deplină între sistemul național şi cel european de organizare politică, economică, instituțională şi funcțională a statului**[1].

Specialiştii în drept european au remarcat faptul că *armonizarea legislativă nu pretinde statelor membre o identitate de reglementare, ci o compatibilitate, similitudini între instituții şi competențele acestora, respectarea unor principii largi de organizare şi funcționare ce țin de scopul reglementării, nu de mijloacele prin care finalitatea este atinsă*[2].

Un asemenea proces complex obligă statul care îl parcurge să creeze cadrul necesar, sub aspect juridic, politic şi instituțional. Între acestea, **dreptul rămâne mijlocul principal de constituire, de extindere şi de consolidare a U.E. Întreaga construcție europeană are loc în temeiul normelor de drept, şi anume al celor de drept public, în special al celor de drept administrativ**[3]. Foaia de parcurs pentru România a vizat şi continuă să vizeze reformele administrative şi judiciare, alături de cele economice[4], astfel încât rolul dreptului administrativ va rămâne unul considerabil.

---

[1] B.M.C. Predescu, *Armonizarea legislativă – componentă a integrării europene,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 90.

[2] *Ibidem*, p. 91.

[3] I. Alexandru, *Evoluția dreptului în perspectiva integrării europene,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 9.

[4] A. Fuerea, *Privire de ansamblu asupra procesului de aderare a României la Uniunea Europeană,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 62.

§ 8. Stadiul şi perspectivele unei noi revizuiri constituționale în România

I. Considerații generale

În cei peste 26 de ani de la adoptare, Constituția României a fost supusă unei singure revizuiri. În opinia noastră, este un aspect care trebuie remarcat ca un lucru pozitiv, pentru că, deşi proiecte au existat, s-au construit, atât la nivelul instituției Preşedintelui României, cât şi la cel al Parlamentului, şi s-au dezbătut, au trecut chiar prin filtrul Curții Constituționale, ele nu au determinat o altă revizuire a Legii fundamentale. Acest aspect a relevat o anumită maturitate a legiuitorului, care a conştientizat seriozitatea şi responsabilitatea unui asemenea demers. Nu este mai puțin adevărat însă că *„şi democrația, la fel ca orice fenomen social, suferă în permanență un proces de transformare"*[1]. De aceea, problema reformei sistemului constituțional românesc continuă să preocupe atât doctrina de specialitate, cât şi viața publică românească, în ansamblul ei. Temele abordate în doctrină se referă, în principal, la *modalitățile prin care Constituția poate fi revizuită, distincția dintre puterea constituantă, autoritatea constituantă şi ce anume poate să schimbe puterea constituantă: întreaga Constituție sau o parte a acesteia*[2].

Necesitatea clarificării acestor aspecte este cu atât mai legitimă cu cât actuala Constituție a României conține un articol în care consacră **limitele revizuirii,** unde sunt enumerate acele prevederi constituționale care nu pot face obiectul niciunei modificări constituționale. Avem în vedere prevederile privind *caracterul național, independent, unitar şi indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic şi limba oficială.* Acestea constituie **limite exprese ale revizuirii.** Lor li se adaugă cele cuprinse în alin. (2) al art. 152, care pot fi calificate ca **limite de rezultat,** care atrag **imposibilitatea deteriorării protecției constituționale conferite unui set de valori**[3]. Textul precizează că *nicio revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor şi a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau ale garanțiilor acestora.* În fine, ultimul alineat conține **o interdicție**, nu o **limită,** în sensul că Legea fundamentală *nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu, de urgență sau în timp de război.*

Problema necesității unei noi modificări a Legii fundamentale a reprezentat o temă des invocată în dezbaterile reprezentanților diferitelor autorități publice din țara noastră în ultimii 4-5 ani, pentru ca între timp să fie relativ abandonată, în contextul în care proiectul unei posibile legi de revizuire a Constituției a fost desființat, am putea spune „fără drept de apel", datorită solidității argumentelor, de către Curtea Constituțională. S-au proiectat tot soiul de modele. S-au avansat soluții, multe dintre ele generate de anumite interese politice, lipsite de legitimitate, a căror materializare ar reprezenta o adevărată catastrofă pentru viitorul acestei țări. S-au conturat curente, care vin cu soluții ce slujesc mai degrabă unor interese şi oportunități politice decât

---

[1] I. Alexandru, *Democrația constituțională, utopie şi/sau realitate,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, p. 296.

[2] Pentru dezvoltări asupra acestei problematici, v. R. Carp, *Adunarea constituantă, o soluție pentru reforma sistemului constituțional românesc,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008, pp. 105-114.

[3] M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii şi explicații,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 344.

ştiinţifice. S-au discutat diferite modele de regim politic, pendulându-se între *modelul prezidenţial* şi cel *parlamentar.* Majoritatea ţărilor din Uniunea Europeană au un regim politic parlamentar, sub formă de *republică parlamentară* sau *monarhie parlamentară,* model care nu este, în mod firesc de altfel, agreat la nivelul instituţiei Preşedintelui României, dar nici de către electoratul român, care doreşte *să-şi aleagă Preşedintele,* astfel încât *„bătăliile"* care se vor duce în continuare nu sunt lipsite de interes. În opinia noastră, printr-o viitoare reformă constituţională, trebuie aduse unele modificări Legii fundamentale a statului[1], având în vedere că multe din soluţiile pe care ea le oferă în prezent au creat în practică disfuncţii, şi ne referim în principal la următoarele aspecte:

– o nouă soluţie constituţională în ceea ce priveşte regimul politic din România, care, din punctul nostru de vedere, urmează a fi unul de **tip parlamentar.** După cum ne-am exprimat şi cu alte prilejuri[2] *„actuala organizare politico-statală, cu regim semiprezidenţial atenuat sau parlamentarizat, cum l-a caracterizat doctrina, nu mai poate fi menţinut. El a fost rezultatul unei precauţii, legitime de altfel, pe care constituantul român din 1991 a avut-o, de a elimina riscurile alunecării în timp, spre un regim de tip totalitar, care fusese abolit"*[3];

– regândirea formulei de executiv bicefal sau dualist, consacrată în actuala noastră Constituţie;

– un nou „tablou" al atribuţiilor Preşedintelui, mai ales a celor de natură executivă, spre a se evita în viitor o interpretare exagerată a lor din partea şefului de stat;

– reconsiderarea modului de constituire şi a atribuţiilor unor autorităţi publice, care să elimine riscul ca acestea să fie transformate în instrumente aservite unor forţe politice şi să fie astfel golite de conţinut. Începând cu a doua jumătate a anului 2017 s-a purtat o veritabilă dispută asupra unei proiectate reforme în domeniul justiţiei, cu implicaţii în ceea ce priveşte prerogativa de numire în funcţiile de conducere a unor structuri din cadrul Ministerului Public, cum este Direcţia Naţională Anticorupţie sau statutul Inspecţiei Judiciare, care în prezent face parte din Consiliul Superior al Magistraturii. Din cele declarate public de către ministrul justiţiei în exerciţiu, pentru clarificarea aspectelor a fost sesizată şi Comisia pentru Democraţie prin Drept de la Veneţia, pentru a se pronunţa, printr-un aviz, asupra acestei problematici.

O atenţie specială va trebui, în opinia noastră, acordată Curţii Constituţionale, a cărei activitate, în unele rânduri, a fost interpretată în sensul că s-a îndepărtat de la misiunea acestei instituţii de gardian al Constituţiei. Conferirea, prin Legea nr. 429/2003, a atribuţiei de a soluţiona conflicte juridice de natură constituţională i-a sporit rolul şi funcţiile, care o relevă adeseori ca o supraputere în stat.

Preocupări privind reformarea sistemului constituţional au existat şi continuă să existe şi în alte state, şi ne referim cu precădere la Franţa, ţară pe filonul căreia s-a construit, în evoluţia sa, sistemul de drept românesc. În această ţară, odată cu reforma care a vizat reducerea mandatului prezidenţial de la şapte la cinci ani, care a avut loc la 24 septembrie 2000, s-a redeschis discuţia cu privire la evoluţia şi

---

[1] I. Muraru, *Cu privire la necesitatea revizuirii Constituţiei şi oportunitatea înfăptuirii ei. Un punct de vedere,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 331-332; E.S. Tănăsescu, *Despre revizuirea Constituţiei României,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 333-335; I. Alexandru, *Scopul revizuirii Constituţiei: consolidarea democraţiei,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 343-348.

[2] V. Vedinaş, *Revizuirea Constituţiei – un demers necesar?,* pp. 16-19, disponibil la adresa electronică http://www.academiadepolitie.ro/conferinte/arhiva/Sesiunea-Stiintifica-2012.pdf.

[3] V. Vedinaş, D. Ciochină, *Priorităţi ale revizuirii Constituţiei din perspectiva reglementării administraţiei publice,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013, pp. 64-65.

caracteristicile regimului politic. Printre subiectele cel mai viu disputate cu ocazia alegerilor prezidenţiale şi a celor legislative, desfăşurate în vara anului 2007, s-a aflat şi *reformarea sistemului politic francez,* preşedintele Nicolas Sarkozy, la fel ca şi generalul Charles de Gaulle în 1946, vorbind despre o **reformă instituţională şi morală,** pentru realizarea căreia a numit un **Comitet de reformă** format din oameni politici, jurişti şi intelectuali, cunoscut sub numele de Comitetul Balladur, după numele celui care l-a condus. Misiunea acestui comitet a fost aceea de a găsi formule cât mai democratice, prin care organizarea şi funcţionarea instituţiilor statului să conducă la realizarea unei **democraţii exemplare**[1]. Între temele discutate s-au regăsit următoarele trei obiective: *o putere executivă mai bine controlată,* un *Parlament mai consolidat*, rolul lui trebuind să crească atât în interior, cât şi în exterior, urmând să devină un actor al politicii europene, şi *noi drepturi pentru cetăţenii francezi.* Dincolo de aspiraţiile specifice fiecărei naţiuni, apreciem că şi o eventuală reformă constituţională în ţara noastră trebuie să-şi propună, ca şi în Franţa, ca România să devină *o democraţie ireproşabilă, cu un stat eficace, care să funcţioneze într-o republică exemplară*[2].

Într-o accepţiune *lato sensu,* revizuirea Legii fundamentale constă în modificarea acesteia prin reformularea, completarea, adăugarea unor texte sau abrogarea altora[3].

II. Stadiul actual al revizuirii constituţionale

Cum am precizat deja, preocupări cu privire la revizuirea Constituţiei au existat atât din partea Parlamentului, a politicienilor în general, a Preşedintelui, dar şi a doctrinei. La nivelul Parlamentului s-a constituit o Comisie de revizuire a Constituţiei[4], care a elaborat un proiect ce a fost dat publicităţii[5]. În ceea ce ne priveşte, ne-am exprimat în mai multe rânduri asupra acestui proiect de lege[6]. Proiectul de lege constituţională a atras interesul mai multor foruri ştiinţifice, în fruntea cărora s-a aflat Academia Română[7]. Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" a consacrat sesiunii ştiinţifice anuale care se organizează la Sibiu, din anii 2013 şi 2014, aceeaşi temă. În plan publicistic, primul număr al *Revistei de Drept Public* pe anul 2013 şi un supliment al acesteia au fost dedicate aceleiaşi tematici, iar articolele referitoare la problema revizuirii au continuat să se regăsească în paginile acestei publicaţii, precum şi ale *Curierului Judiciar*[8]. O asemenea realitate nu este întâmplătoare. Revizuirea constituţională a devenit frecventă în statele Uniunii Europene şi în multe sisteme

---

[1] C. Gilia, *Franţa, către a VI-a Republică?,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008, pp. 86-87.

[2] C. Gilia, *art. cit.,* p. 104.

[3] M.A. Apostolache, *Relevanţa actuală a revizuirii Constituţiei,* în *Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 38.

[4] Comisia comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituţiei României a fost constituită prin Hotărârea nr. 17 din 13 februarie 2013 a celor două Camere ale Parlamentului, publicată în M. Of. nr. 95 din 15 februarie 2013.

[5] Prin publicare pe site-ul Parlamentului http://www.parlament.ro.

[6] A se vedea V. Vedinaş, D. Ciochină, *Priorităţi ale revizuirii Constituţiei, din perspectiva reglementării administraţiei publice,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013, pp. 64-68; V. Vedinaş, *Câteva consideraţii cu privire la proiectul Legii de revizuire a Constituţiei,* în Revista de Drept Public nr. 3/2013, pp. 17-35.

[7] Astfel, în Aula Academiei Române s-a desfăşurat, în ziua de 7 martie 2013, dezbaterea consacrată *revizuirii Constituţiei,* evenimentul fiind organizat de Institutul de Cercetări Juridice „Andrei Rădulescu" al Academiei, împreună cu Asociaţia Română de Drept Constituţional.

[8] Revista Curierul Judiciar nr. 6/2014.

democratice (cu excepția Statelor Unite)[1]. Unele state, din motive ce țin de structura lor federală sau normativă, își revizuiesc Constituția mai des decât altele[2].

În stadiul actual al evoluției României, revizuirea este impusă atât din motive interne, cât și din motive internaționale. O parte din motivele interne le-am prezentat deja. În ceea ce privește motivele cu caracter supranațional, avem în vedere, în primul rând, faptul că România a devenit, de la 1 ianuarie 2007, stat membru, cu drepturi depline, al Uniunii Europene[3]. Există la ora actuală texte care folosesc sintagma *„în condițiile aderării la Uniunea Europeană"*[4], care, în contextul în care România a aderat, nu se mai justifică. Inclusiv titlul Constituției privind *„integrarea euroatlantică"* se impune a fi adaptat stadiului actual al României[5].

În ceea ce privește modificările care sunt preconizate a fi operate și care privesc direct administrația publică sau au implicații asupra acesteia, apreciem că pot fi identificate mai multe categorii:

A) modificări care vizează modul de organizare administrativ-teritorială și de reglementare a administrației publice de la nivel local:

a) **regândirea modului de organizare administrativ-teritorială,** prin introducerea **regiunilor** ca unități administrative de nivel intermediar alături de județe[6]; la nivel european se regăsește rolul sporit pe care regiunile l-au dobândit în cadrul Uniunii Europene, ele devenind parteneri ai Comisiei Europene în fundamentarea, elaborarea și implementarea politicilor finanțate din fonduri structurale, exercitându-și rolul prin Comitetul Regiunilor. Tratatul de la Lisabona[7] stabilește numărul membrilor Comitetului Regiunilor pentru fiecare stat membru și regula că membrii titulari sunt dublați de supleanți, numiți pentru un mandat de patru ani de Consiliul Uniunii Europene, prin vot unanim, la propunerea statului membru. După cum se apreciază în doctrină[8], în România regionalismul a avut o existență relativ scurtă, în anumite perioade de timp regiunea a reprezentat un nivel de organizare administrativ-teritorială a țării, în care au fost organizate și au funcționat autorități ale administrației publice alese și/sau numite, cu competențe stabilite prin Legea fundamentală și prin alte legi organice;

b) ca o consecință a primei categorii de modificări preconizate, intervine **consacrarea organelor administrative care urmează să se constituie la nivel regional**[9],

---

[1] D. Maus, *Revizuirea constituțională în țările Uniunii Europene,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013, pp. 20-22.

[2] De exemplu, Germania, din 1949, a avut 53 de legi de revizuire a Constituției.

[3] Actul de aderare a fost semnat la 25 aprilie 2005 și ratificat prin Legea nr. 157/2005, publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005. În calitate de senator în legislatura 2004-2008, am avut oportunitatea de a contribui prin votul meu la votarea legii.

[4] De exemplu, art. 16 alin. (4), potrivit căruia *„în condițiile aderării la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și a fi aleși în autoritățile administrației publice locale".*

[5] V. Vedinaș, *Câteva considerații cu privire la proiectul Legii de revizuire a Constituției,* în Revista de Drept Public nr. 3/2013, p. 18.

[6] I. Nicola, *Considerații privind regionalizarea,* în Revista de Drept Public nr. 2/2013, pp. 28-38.

[7] Semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007, prin care s-au modificat și completat Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul de instituire a Comunității Europene, ratificat de România prin Legea nr. 13/2008, publicată în M. Of. nr. 107 din 12 februarie 2008.

[8] I. Nicola, *Considerații privind regionalizarea, art. cit.,* p. 29.

[9] D.M. Vesmaș, *Regionalism și regionalizare în Europa – modele și tendințe actuale, în* E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2014, pp. 213-225.

respectiv: **prefecții de regiune,** ca organe ale administrației de stat la nivelul regiunilor, şi **consiliile regiunilor şi preşedinții regiunilor,** ca organe autonome la nivelul acestor noi unități administrativ-teritoriale[1];

c) modificări cu caracter formal, care vizează **structura secțiunilor capitolului V al titlului III referitoare la administrația publică,** în sensul că acesta, potrivit soluției propuse prin proiect, care a preluat propunerile din doctrină, ar urma să aibă **trei secțiuni,** una pentru **administrația centrală de specialitate** şi două pentru **administrația de stat din teritoriu şi administrația publică locală;**

B) modificări care vizează unele autorități publice, precum şefii executivului, Parlamentul, Curtea Constituțională sau Curtea de Conturi, care, în opinia noastră, pot fi sintetizate astfel:

a) clarificarea regimului politic din România, în sensul în care tipul actual, de regim politic semiprezidențial atenuat sau parlamentarizat, şi-a vădit unele suficiențe, unele limite, care ar trebui să fie eliminate în viitor. În opinia noastră, poate fi avut în vedere fie regimul parlamentar, formulă pe care o îmbrățişăm, fie cel semiprezidențial tipic: fiecare dintre ele prezintă minusuri şi plusuri, însă opțiunea va trebui să fie rodul nu doar al unor dezbateri ample, ci şi al unor analize inter- şi pluridisciplinare, din perspectivă juridică, politică, socială, sociologică, istorică, europeană;

b) ca o consecință, regândirea şi redimensionarea statutului şi atribuțiilor Preşedintelui, Guvernului, Primului-ministru;

c) redefinirea regimului juridic al unor instituții precum moțiunea de cenzură, angajarea răspunderii Guvernului sau ordonanța Guvernului, mai ales cea de urgență. În doctrină s-au avansat soluții precum consacrarea moțiunii de cenzură constructivă, reglementarea mai clară a ordonanței de urgență, dar şi a angajării răspunderii Guvernului, de o manieră care să prevină excesul utilizării lor şi transformării din excepție în regulă;

d) o nouă viziune privind reglementarea constituțională a Curții de Conturi căreia, aşa cum ne-am exprimat şi în calitatea pe care am deținut-o, de membru al acestei autorități publice, ar trebui să i se consacre un titlu distinct, precum Curții Constituționale. Poate fi avut în vedere şi un titlu comun celor două autorități publice, în care, eventual, să mai fie incluse şi alte autorități autonome „de echilibru", precum Avocatul Poporului. În felul acesta, s-ar clarifica probabil problema naturii juridice a acestora, confuzia în sensul că unele dintre ele, precum Curtea de Conturi sau Avocatul Poporului, ar fi „*autorități administrative*".

Prin Proiectul legii de revizuire se propuneau anumite modificări referitoare la instituția Preşedintelui şi a Guvernului, pe care le vom analiza în cadrul capitolelor care privesc aceste instituții.

III. Concluzii

Se impune subliniat faptul că modificarea Legii fundamentale este o problemă de maximă responsabilitate, care trebuie să fie conştientizată de cei care şi-o asumă, cu atât mai mult cu cât „*România a fost şi este campioana formelor fără fond*"[2]. Autorul

---

[1] V. Vedinaş, D. Ciochină, *Priorități ale revizuirii Constituției, din perspectiva reglementării administrației publice, art. cit,* p. 65; I. Alexe, *Prefectul şi subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituției României,* în Curierul Judiciar nr. 10/2014, pp. 586-589.

[2] D.C. Dănişor, *Modificarea Constituției: o formă fără fond?,* în Revista de Drept Public nr. 2/2013, p. 13.

atrage atenția, cu legitimă temere, în opinia noastră, că în ultimii ani s-au petrecut mai multe acțiuni, rămase fără finalitate, cum ar fi **referendumul din 2009,** care a avut ca obiect un Parlament unicameral cu 300 de parlamentari, apoi **Proiectul Legii de revizuire a Constituției elaborat la nivelul Administrației Prezidențiale,** dezbaterea privind **regionalizarea şi proiectul Legii privind descentralizarea**[1], toate devenite *forme fără fond,* pentru că ele nu s-au transformat în drept pozitiv.

În ceea ce priveşte proiectul Legii de revizuire a Constituției, asupra lui s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014[2] care, în mare parte, a constatat neconformitatea proiectului cu Legea fundamentală, printr-o argumentație care practic relevă nu doar neconstituționalitatea, ci şi lipsa de rațiune şi responsabilitate a unora din prevederile proiectului, care contravin şi logicii, nu doar Constituției. De exemplu, în propunerea privind art. 3 care reglementează *„teritoriul"*, în proiect se propune că, *„prin lege organică se pot recunoaşte zone tradiționale ca subdiviziuni administrative ale teritoriilor"*. Curtea Constituțională a considerat că prin norma propusă se poate aduce atingere caracterului național şi unitar al statului român, constituind o încălcare a limitelor revizuirii, în contradictoriu cu dispozițiile art. 152 alin. (1) din Constituție[3]. De aceea, Curtea statuează că *„acceptarea unei alte organizări administrativ-teritoriale cu o fundamentare diferită de cea care stă la baza delimitării unităților administrativ-teritoriale expres şi limitativ prevăzute de Constituție este de natură să afecteze caracterul unitar al statului"*. Acest caracter este afectat, în opinia Curții, pe care o împărtăşim şi prin completarea din proiect a art. 6 privind *„dreptul la identitate"*, prin care se propune completarea cu un nou alineat, conform căruia *„reprezentanții legali ai minorităților naționale pot înființa, potrivit statutului minorităților naționale adoptat prin lege, organe proprii de decizie şi execuție, cu competență privind dreptul la păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identității lor"*. Curtea consideră propunerea neconstituțională, deoarece *„crearea unor organe proprii de decizie şi execuție ale unor comunități de cetățeni români circumstanțiate pe criterii etnice este de natură să determine confuzie, acreditând ideea unei autonomii de decizie şi execuție a acestora, incompatibile cu conceptul de stat unitar (...), cu consecința realizării unei autonomii colective politice pe criterii etnice"*. Am exemplificat invocând doar aceste două aspecte, dat fiind faptul că ele vizează o valoare fundamentală a statului român, şi anume **caracterul unitar,** care nu poate face obiectul unei revizuiri constituționale. Salutăm decizia Curții pe acest aspect şi argumentarea fermă care o susține.

Subscriem propunerii formulate în doctrina de specialitate, prin care se semnalează în mod judicios, de altfel, că **revizuirea Constituției este o acțiune care trebuie tratată cu maximă responsabilitate,** care se impune a fi realizată cu sprijinul maxim şi consistent al specialiştilor în materie[4]. Dar, îndrăznim să spunem, nu doar al

---

[1] Proiectul Legii privind descentralizarea a fost declarat neconstituțional în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate, prin Decizia C.C.R. nr. 1 din 10 ianuarie 2014 publicată în M. Of. nr. 123 din 19 februarie 2014.

[2] Publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014.

[3] Art. 152 alin. (1) din Constituție are următorul conținut: *„Limitele revizuirii* (1). Dispozițiile prezentei Constituții privind caracterul național, independent, unitar şi indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic şi limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii".

[4] Pentru dezvoltări, a se vedea I. Muraru, *Revizuirea Constituției, o acțiune de responsabilitate practică,* în Dreptul nr. 5/2014, pp. 14-18; M. Enache, *Revizuirea Constituției* în Revista de Drept Public nr. 4/2011, pp. 14-18; C. Ionescu, *Mai este oportună revizuirea Constituției?,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 336-338; Şt. Deaconu, *Reformă şi contrareformă,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 339-342.

„specialiştilor", adică al doctrinei, ci trebuie fructificate şi tezele desprinse din jurisprudența instanțelor naționale şi europene, mai ales a Curții Constituționale, şi constantele exprimate de Comisia de la Veneția pentru Democrație prin Drept. În acest sens, menționăm că asupra propunerii aprobate prin Proiectul nr. PL-x, proiect de lege privind revizuirea Constituției României, s-a pronunțat şi Comisia de la Veneția prin Opinia nr. 731/2013 adoptată în sesiunea plenară din 21-22 martie 2014, în sensul că *„este regretabil faptul că în propunerea de revizuire a Constituției nu a fost făcută o alegere clară şi coerentă cu privire la un sistem de guvernare, care se află în continuare la jumătatea drumului dintre sistemul parlamentar şi sistemul prezidențial"*[1].

O preocupare de *„ultimă oră"*, am putea spune, este modificarea textului constituțional referitor la familie, actualul art. 48 care în alin. (1) prevede că *„Familia se întemeiază pe căsătoria liber consimțită între soți..."*. Se propune ca modificarea constituțională să prevadă că *familia se întemeiază pe căsătoria liber consimțită între* ***un bărbat şi o femeie.*** În scopul modificării s-au pronunțat peste 500 000 de cetățeni cu drept de vot, aşa cum impune art. 150 alin. (1). Scopul pe care îl presupunem al modificării, în acord şi cu cele rezultate din dezbaterile publice, este să se elimine ambiguitățile care ar putea atrage interpretarea că prin *soți* s-ar putea înțelege şi persoane de acelaşi sex, nu doar de sexe diferite.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY

[1] B. Dima, *Conflictul dintre palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern şi preşedinte în România postcomunistă*, Ed. Hamangiu, Bucureşti 2014, p. 9 şi nota de subsol 1.

Capitolul II

ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ: ABORDĂRI CONCEPTUALE, DEFINIŢIE, TRĂSĂTURI

§ 1. Cele două sensuri: organic şi funcțional

Administrația publică reprezintă instituția centrală a dreptului administrativ, piatra de temelie, prin raportare la care se construiesc toate celelalte principii şi instituții care îi sunt specifice. În definirea acesteia, vom avea în vedere concepția elaborată de şcoala franceză, unde se face distincția între două sensuri ale conceptului de „administrație": *sensul funcțional şi sensul derivat, organic*[1].

O asemenea viziune este împărtăşită şi de doctrina românească, care se regăseşte într-o lucrare de referință pentru actuala literatură de specialitate[2], din care rezultă că *în* ***sens formal, organic,*** *termenul desemnează autoritățile publice învestite cu sarcini administrative,* iar în sens ***funcțional*** *termenul evocă tocmai activitățile pe care sunt însărcinate a le realiza aceste autorități publice.*

Recunoscând aceeaşi distincție între cele două sensuri, un alt autor[3] consideră că, **în sens formal, structural sau organic,** prin administrație publică înțelegem *ansamblul autorităților şi instituțiilor publice care realizează, pe baza şi în vederea executării legii, o activitate cu un anumit specific.* În **sens material,** prin administrație publică, autorul citat înțelege *activitatea de organizare a executării şi de executare în concret a legilor de către autoritățile care compun acest sistem, în vederea satisfacerii intereselor generale, scop în care adoptă acte juridice, organizează şi asigură buna funcționare a serviciilor publice şi execută anumite prestații către populație.* Doctrina mai defineşte sensul funcțional al administrației publice prin identificarea a două categorii de activități prin care aceasta se concretizează, **acțiuni cu caracter de dispoziție şi acțiuni cu caracter de prestație**[4].

§ 2. Terminologie

Vom proceda, în cele ce urmează, la precizarea mai multor concepte, care pot fi identificate potrivit sistemului constituțional şi legal actual şi prevederilor Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală[5]. Termenii pe care îi identificăm au în

---

[1] G. Vedel, P. Delvolve, *op. cit.*, p. 2.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. I, p. 64.

[3] A. Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1.

[4] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 22.

[5] Legea administrației publice locale nr. 215/2001 a fost publicată inițial în M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001 şi republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, fiind modificată şi completată ulterior prin: O.U.G.

vedere realitatea că, în actualul regim, spre deosebire de cel trecut, nu mai regăsim o natură unitară, de stat, a tuturor autorităților publice, inclusiv a celor administrative. Specific acelui regim era, cum am arătat deja în primul capitol al prezentei lucrări, că se identificau patru categorii de organe, care toate erau „de stat": *organele puterii* ***de stat,*** *organele administrației* ***de stat,*** *organele judecătoreşti* şi cele ale *procuraturii,* care, deşi terminologic nu se identificau prin utilizarea conceptului „de stat", ele aveau, în mod neîndoielnic, tot o natură statală.

Urmează astfel să identificăm:

– termenul *„administrație de stat",* care evocă exclusiv administrația înfăptuită de autorități de natură statală (Preşedinte, Guvern, prefect, ministere, servicii publice deconcentrate ale ministerelor);

– sintagma *„administrație publică",* acesta având un caracter integrator, în sensul în care include atât *administrația de stat,* cât şi *administrația publică locală;*

– noțiunea *„administrație publică locală",* prin care evocăm acel tip de administrație înfăptuit de autorități publice alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Regăsim utilizat conceptul „administrații locale", care sunt componente ale unei entități mai mari, colectivitatea statală, iar orice guvern are responsabilitatea de a le proteja, în anumite limite[1].

Constatăm astfel că în limbajul actual, spre deosebire de cel specific regimului totalitar, nu mai putem vorbi, într-un sens identic, de *„organ administrativ"* şi *„organ al administrației de stat",* de *„funcționar public"* sau *„funcționar de stat",* de *„administrație publică"* sau *„administrație de stat"*[2].

Pe cale de consecință, stabilim că, în actualul sistem constituțional şi legal, administrația publică este înfăptuită de două mari categorii de autorități: **autorități de natură statală** şi **autorități autonome locale.**

Referindu-se la funcțiile administrației publice, în doctrina administrativă clasică, se consideră că ele se pot rezuma la **acțiune, consultanță şi deliberare**[3]. Administrația este **activă** când aplică şi execută legea sau când ia o măsură de utilitate publică, **consultativă** când dă avize administrației în cadrul căreia funcționează, **deliberativă** când un organ colegial ia decizii care obligă administrația activă. În prezent, literatura de specialitate adaugă celor actuale şi **o administrație jurisdicțională,** care soluționează litigii generate de administrație însăşi, utilizând o procedură cvasijudecătorească[4].

---

nr. 20/2008, Legea nr. 35/2008, O.U.G. nr. 66/2008, Legea nr. 131/2008, O.U.G. nr. 105/2009, Legea nr. 375/2009, Legea nr. 59/2010, Legea nr. 264/2011, Legea nr. 13/2012, Legea nr. 74/ 2012, Legea nr. 76/2012, Legea nr. 133/2012; Legea nr. 20/2014; O.U.G. nr. 18/2014; O.U.G. nr. 68/2014.

[1] I. Popescu, C.I. Popescu, *Pledoarie pentru descentralizare, factor important al dezvoltării locale,* în E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică – între misiuni şi constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice şi manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014, p. 237.

[2] A se vedea I. Santai, *Drept administrativ şi ştiință administrativă,* Sibiu, 1998, p. 5.

[3] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* Ed. Marvan, Bucureşti, 1934, pp. 41-42.

[4] A. Dragodan, *Legalitatea şi oportunitatea actelor autorităților administrației publice locale descentralizate,* în *Caietul Ştiințific* nr. 11/2009, *Descentralizarea. Prezent şi perspective în contextul transformărilor din administrația publică românească,* p. 433.

§ 3. Puterea executivă. Relația cu administrația publică. Viziuni doctrinare

Problema sferei puterii executive şi a relației acestei sfere cu cea a administrației publice continuă să facă obiectul unor dispute. În literatura de specialitate contemporană nu există o concepție unitară în ceea ce priveşte **sfera autorităților executive.** Astfel, există autori care exclud din sfera executivului autoritățile administrației publice locale[1].

În opinia altor autori, analizând *organizarea şi funcționarea administrației publice,* aceştia exclud Preşedintele din categoria organelor care compun sfera executivului şi, implicit, a administrativului[2]. E o opinie care, deşi nu are nicio doză de rezonabilitate, se impune a fi prezentată tocmai pentru a se releva diversitatea de viziuni şi caracterul eterogen şi exagerat al unora dintre ele. Autorul respectiv consideră că în compunerea administrației publice intră: *administrația guvernamentală centrală,* care include Guvernul, ministerele, celelalte organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor, ce poartă denumiri diferite; *administrația guvernamentală teritorială,* realizată în principal de prefect şi serviciile publice descentralizate (corect, deconcentrate, aşa cum prevede actualul art. 123 din Constituția revizuită şi republicată) ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea Guvernului; *administrația autonomă,* care se realizează atât la nivel central, prin autorități de specialitate centrale autonome, cât şi la nivel teritorial, de către autoritățile administrației publice constituite pe baza principiului autonomiei locale[3].

Concepția care nu recunoaşte statutul Preşedintelui de autoritate executivă nu este singulară în doctrina de specialitate. Un autor apreciază că Preşedintele nu trebuie considerat ca aparținând nici puterii legislative, nici celei executive, dat fiind faptul că *Preşedintele*[4] *exercită atribuții atât de natura puterii legislative, cât şi a celei executive,* de unde concluzia, cel puțin curioasă, cum este ea calificată[5], că *Preşedintele face parte din ambele puteri, fiind în acelaşi timp deasupra acestora.*

În opinia noastră, o asemenea viziune este greu de susținut. Este dificil de considerat că Preşedintele s-ar afla, de exemplu, deasupra puterii legislative, adică a Parlamentului, care este calificat ca unic organ legiuitor de art. 61 din Constituție, atât timp cât Parlamentul este acela care poate trage la răspundere politică şi penală pe Preşedinte, conform art. 95 şi art. 96 din Constituția revizuită, aspecte asupra cărora vom reveni la analiza acestei instituții. Ca să nu mai vorbim că respectiva opinie aruncă în aer principiul separației şi echilibrului puterilor în stat.

În ceea ce ne priveşte, considerăm că Preşedintele aparține puterii executive, este unul din cei doi şefi ai executivului[6], el îndeplinind o serie de atribuții de natură

---

[1] „ ... *administrația publică, ca activitate, mai este realizată, după cum am mai arătat, în condițiile descentralizării administrative, şi de organele administrației locale, care nu sunt organe ale puterii executive*" (s.n. – V.V.). A. Negoiță, *Drept administrativ şi ştiința administrației,* Ed. Atlas Lex, București, p. 7.

[2] V. Bara, *Drept administrativ şi instituții politico-administrative,* Ed. Transilvanica, 1998, pp. 45-46.

[3] V. Bara, *op. cit.,* pp. 45-46.

[4] În citatul reprodus, termenul era scris cu literă mică, însă ne-am permis să-l modificăm, aducându-ne aminte de regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, care la un examen a picat un student pentru că, printre altele, în toată lucrarea lui, referindu-se la această instituție, a utilizat litera mică la începutul cuvântului.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, p. 74.

[6] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, p. 82.

executivă, cum ar fi cele din domeniul apărării, al politicii externe, numirea în funcții publice etc.

În egală măsură, trebuie precizat faptul că nu se poate pune semnul egalității între puterea executivă şi administrația publică. Administrația publică este o componentă a puterii executive, ea nu reprezintă o putere distinctă în stat, deşi uneori, mai mult metaforic decât ştiințific, se face vorbire despre o *„putere administrativă"*, evocându-se cu precădere sensul de forță, de competență a sa decât calitatea de putere în stat.

§ 4. Sfera autorităților care înfăptuiesc administrația publică

În consens cu cele exprimate anterior cu privire la deosebirea dintre administrația publică din sistemul statelor de drept şi cea a regimurilor totalitate, apreciem că în actualul sistem constituțional şi legal această sferă include două categorii de autorități: *autorități de natură statală (etatică)* şi *autorități de natură autonomă locală.*

A) Autorități de natură statală (etatică).

În această categorie se includ:

a) cei doi şefi ai executivului nostru bicefal: Preşedintele şi Guvernul;

b) ministerele şi alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului;

c) organele centrale de specialitate care nu sunt subordonate Guvernului (autorități ale administrației centrale autonome);

d) instituțiile publice, regiile autonome şi societățile comerciale subordonate organic sau, după caz, funcțional, ministerelor şi autorităților centrale autonome;

e) prefectul[1];

g) serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate, conduse de prefect.

Raportându-ne la acestea din urmă, precizăm că ele se constituie la nivelul fiecărui județ şi al municipiului Bucureşti. Anumite probleme ridică practica de a se constitui **servicii publice regionale,** cum ar fi, spre pildă, în structura ANAF. În ceea ce priveşte această **practică,** ne-am exprimat în sensul **caracterului neconstituțional al ei**[2], pentru mai multe considerente. Un prim argument este acela că se încearcă să se introducă *„pe uşa din dos"* regiunea ca tip de organizare administrativ-teritorială, în contextul în care Legea fundamentală nu o recunoaşte. În al doilea rând, pentru că, potrivit art. 123 alin. (2) din Constituție, **serviciile deconcentrate se constituie pe criteriul județului,** respectiv al municipiului Bucureşti şi **sunt conduse de prefect.** În contextul în care o instituție regională are arondate mai multe județe, se pune problema cine va conduce aceste servicii deconcentrate? Altfel spus, de vreme ce serviciul deconcentrat cuprinde mai multe județe, este evident că apare problema care prefect va conduce respectivul serviciu public.

B) Autorități autonome locale[3]

Existența lor este recunoscută prin art. 121 alin. (1) din Constituția revizuită şi republicată, care prevede că *autoritățile administrației publice, prin care se realizează*

---

[1] Cu privire la instituția prefectului, v. M. Preda, *Discuții în legătură cu natura juridică a prefectului şi prefecturii,* în Dreptul nr. 12/1992, pp. 17-21.

[2] V. Vedinaş, *Neconstituționalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale,* în Dreptul nr. 1/2011, pp. 191-202.

[3] Termenul „local" îl folosim atât pentru autoritățile la nivel comunal şi orăşenesc, cât şi pentru cele la nivel județean.

autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condițiile legii. Alin. (2) al textului recunoaşte posibilitatea ca *autoritățile prevăzute la alin. (1)* – consiliile locale şi primăriile – *să se poată constitui şi în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor.*

Observăm diferența terminologică utilizată în cele două articole. Dacă art. 121 vorbeşte generic despre *consiliile locale,* prin art. 122 alin. (1) se consacră sintagma *consilii comunale şi orăşeneşti.*

Deşi în doctrină şi legislație sunt utilizate conceptele de *autorități deliberative* şi *autorități executive,* Constituția nu operează cu ele. Această sintagmă o regăsim însă în Legea nr. 215/2001, republicată, care în art. 1 alin. (2) defineşte anumiți termeni şi unele expresii, între care se regăsesc *„autoritățile deliberative"* şi *„autoritățile executive".* Identificăm astfel, potrivit legii sus-menționate:

a) **autorități deliberative:** consiliul local; consiliul județean; Consiliul General al Municipiului Bucureşti; consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor;

b) **autorități executive:** primarii comunelor, oraşelor, municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului Bucureşti şi preşedintele consiliului județean;

c) **organisme prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local sau județean,** denumire generică în care se includ următoarele:

– *instituții publice şi servicii publice* înființate şi organizate prin hotărâri ale autorităților deliberative, pe care art. 1 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, le denumeşte generic *instituții şi servicii publice de interes local sau județean;*

– *societăți comerciale şi regii autonome*[1] înființate sau reorganizate prin hotărâri ale autorităților deliberative, denumite în continuare *societăți comerciale şi regii autonome de interes local sau județean;*

– *asociații de dezvoltare intercomunitară,* care reprezintă, potrivit art. 1 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 215/2001, republicată, *structuri de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale, pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori furnizare în comun a unor servicii publice;*

– *furnizori de servicii sociale, de drept public ori privat,* care *acordă servicii sociale în condițiile prevăzute de lege.*

Apreciem că această categorie de subiecte de drept administrativ, enumerate distinct de art. 1 alin. (2) lit. g) pct. 4 din Legea nr. 215/2001, republicată, se încadrează fie în categoria serviciilor deconcentrate, fie a instituțiilor publice şi serviciilor publice, fie a asociațiilor şi fundațiilor, atunci când acestea prestează servicii sociale, astfel încât nu s-ar fi impus enumerarea lor de sine stătătoare prin lege;

– *asociații, fundații şi federații recunoscute ca fiind de utilitate publică, în condițiile legii;*

– *operatori de servicii comunitare de utilități publice locale sau județene.*

---

[1] *Regia autonomă* prevăzută de art. 136 alin. (4) din Constituție, pe fondul procesului de privatizare promovat în special în baza O.U.G. nr. 30/1997 (aprobată cu modificări prin Legea nr. 207/1997), a suferit puternice modificări, regiile autonome fiind transformate în societăți comerciale, fiind menținut în ființă un număr limitat de regii autonome.

§ 5. Definiția administrației publice

Noțiunea de *administrație publică* în sens material, funcțional, în literatura juridică actuală a făcut obiectul unei varietăți de definiții, în care se regăsesc atât note cu valoare de constantă, cât şi particularități care diferențiază un autor de altul[1].

Pentru noi şi nu doar pentru noi, definiția prof. univ. dr. Antonie Iorgovan, după care administrația publică reprezintă *ansamblul activităților Preşedintelui României, Guvernului, autorităților administrative centrale de specialitate subordonate sau autonome, autorităților autonome locale şi, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice*[2], reprezintă un veritabil reper.

Spunem aceasta deoarece, din modul în care este concepută această definiție, rezultă că în conținutul ei se regăsesc cele două dimensiuni esențiale şi tradiționale ale administrației[3], respectiv: **executarea legii** şi **prestarea de servicii publice în limitele legii.**

Sintagma *„executarea legii"* are în vedere semnificația ei actuală, nu semnificația ei clasică, astfel că, în prezent, prin **organizarea legii** trebuie să înțelegem:

a) **accepțiunea tradițională,** care semnifică acțiuni precum *pregătirea executării; organizarea propriu-zisă şi executarea, până la faptul material concret;*

b) **accepțiunea actuală** a formulei, care presupune *nu doar executarea legii, în accepțiunea* lato sensu, *ci şi emiterea de acte normative, cu forță juridică inferioară sau similară legii, în cazul ordonanței adoptate de Guvern.* Exemplu, prin hotărâri ale Guvernului se aprobă strategii pentru diferite domenii[4]. Însăşi Constituția, în art. 108 alin. (2), prevede că *hotărârile Guvernului se emit* (corect este *adoptă*, pentru că este vorba despre un organ colegial, care *adoptă* acte) *pentru organizarea executării legilor.*

Raportându-ne la elementele de constanță din definițiile formulate, dar adăugând şi elemente pe care le considerăm necesare, propunem următorul mod de definire a administrației publice: **administrația publică reprezintă ansamblul activităților desfăşurate de autoritățile administrative de stat, cele autonome locale, asociații de dezvoltare intercomunitară şi organisme prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local sau județean, prin care, în regim de putere publică, se execută legea, în sens material, concret sau prin emiterea de acte juridice cu forță inferioară legii sau se prestează servicii publice.**

Analiza conținutului acestei definiții permite identificarea următoarelor trăsături ale administrației publice:

1) *administrația publică este o activitate al cărei obiect* constă în:

a) **executarea legii,** în sens material, concret sau prin emiterea de acte juridice cu forță juridică inferioară legii. De la nivelul Guvernului emană şi acte normative cu

---

[1] V., pentru exemplificări, V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ*, Ed. All, Bucureşti, 1996, pp. 10-11; R. N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 19-21.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. I, p. 82.

[3] Misiunile administrației variază după regimurile politice şi sociale. Un regim liberal le va limita la misiunile de suveranitate a statului. Un regim mai social va întinde misiunile la sănătate, învățământ, cultură etc. Un regim totalitar le va îngloba în activitatea economică (J.M. de Forges, *Les institutions administratives françaises*, P.U.F., 1989, 2e éd, p. 21).

[4] A se vedea H.G. nr. 859/2014 privind aprobarea Strategiei guvernamentale pentru dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici şi mijlocii şi îmbunătățirea mediului de afaceri în România, publicată în M. Of. nr. 743 din 13 octombrie 2014; H.G. nr. 1155/2014 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020, publicată în M. Of. nr. 19 din 12 ianuarie 2015.

forță egală legii, cum este cazul ordonanțelor Guvernului, simple sau de urgență, însă adoptarea unor asemenea acte nu mai reprezintă o activitate de administrare, ci una de guvernare;

b) **prestarea de servicii publice,** în limitele legii.

2) *autoritățile publice care realizează administrația publică,* pot fi:

a) autorități de natură statală (etatică);

b) autorități autonome locale;

c) organisme prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local sau județean şi structuri asociative ale unităților administrativ-teritoriale, cu sau fără personalitate juridică;

3) administrația publică are un *regim juridic specific* care o caracterizează, şi anume **regimul de putere publică,** regim care presupune ansamblul unor prerogative cu care sunt învestite autoritățile administrative şi prin intermediul cărora interesul public dobândeşte preeminență față de interesul privat. Precizăm însă că activitatea administrației publice nu se desfăşoară exclusiv într-un regim de drept public, de putere publică. Din ce în ce mai mult, regimul de drept privat îşi revendică incidența, în prestarea unor activități de către administrație, cum ar fi diferite servicii, lucrări, încheierea sau emiterea unor acte în regim de drept comun.

§ 6. Executiv – administrație publică: relații şi corelații

Cum ne-am mai exprimat deja, anticipând această problemă, între cele două concepte există o corelație de la întreg la parte sau, în termenii logicii formale, de la genul proxim la diferența specifică[1].

Atragem atenția asupra faptului că exprimarea în acest fel a corelației nu trebuie privită într-un mod dogmatic, matematic, ea prezintă în primul rând un interes teoretic, în practică lucrurile fiind mult mai complexe. Raportându-ne la sistemul constituțional actual, executivul înseamnă, în primul rând, bicefalismul Preşedinte-Guvern.

În sensul material (funcțional) al termenului, el presupune acea funcție a statului, distinctă de puterea legislativă şi judecătorească, prin care se asigură executarea legii, în accepțiunea contemporană a termenului. Există şi concepții conform cărora fie se identifică conceptele de administrație şi executiv, fie, deşi nu se identifică, se apreciază că este greu de realizat o departajare între ele.

Aşa cum se menționează într-o lucrare, *„ceea ce se poate desprinde din aceste opinii, în pofida contradictorialității lor, este faptul că puterea executivă sau executivul îndeplineşte funcții administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administrația publică, să se limiteze la conducerea acesteia"*[2].

O concepție pe care o considerăm legitimă şi căreia ne raliem este cea conform căreia executivul presupune două dimensiuni[3]:

---

[1] A se vedea M. Enache, *Câteva considerații în legătură cu puterea executivă. Concept şi funcționalitate*, în Dreptul nr. 9/1994, pp. 3-8.

[2] I. Vida, *Puterea executivă şi administrația publică,* Regia Autonomă „Monitorul Oficial" Bucureşti, 1994, p. 30.

[3] Cu privire la această corelație, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, pp. 68-73; Al. Negoiță, *Drept administrativ şi elemente de ştiința administrației*, Bucureşti, 1981, pp. 7-8 şi *Drept administrativ*, Ed. Sylvi, Bucureşti, 1996, pp. 7-8.

a) **guvernarea** care înseamnă *„a lua decizii esențiale care angajează viitorul națiunii" sau „decizii cu bătaie lungă"* cum le numeşte, plastic, regretatul profesor Antonie Iorgovan. Ea constituie, totodată, modalitatea de exercitare a puterii, în prezent făcându-se deosebirea între *guvernare* şi *buna guvernare.* Spre deosebire de prima, care se referă expres la modul concret în care se exercită puterea, *buna guvernare* semnifică, între altele, imperativul celor guvernați față de obiectivele şi metodele guvernării, responsabilitatea guvernanților, eficiența guvernării şi dreptul cetățenilor de a fi informați în primul rând în ceea ce priveşte utilizarea şi repartizarea resurselor financiare ale guvernării[1]. La nivel european se proclamă şi se analizează **dreptul la o bună guvernare,** alături de **dreptul la o bună administrare.**

b) **administrarea,** care înseamnă îndeplinirea sarcinilor cotidiene.

Administrația este astfel un segment al executivului, fără a se suprapune cu acesta.

Semnalăm faptul că termenul de guvernare, semnificația lui, mutațiile produse în conținutul său, corelațiile cu alte concepte au pătruns progresiv în zona politică şi în cea publică, în general, ele exprimând cel mai clar aşteptările cetățenilor privind comportamentul oamenilor politici şi al autorităților şi instituțiilor administrației publice, în ansamblul lor. Credem că esența noțiunii de guvernare şi, mai ales, a celei de bună guvernare constă în existența unui mecanism de conducere care nu are nevoie, pentru a funcționa, de autoritatea, sancțiunile şi intervenția coerciției publice. Atât documentele cu caracter național, cât şi cele de la nivel european vorbesc despre *o bună guvernare* şi *o bună administrare,* noțiuni care trebuie corelate cu ideea de *responsabilitate,* de identificare a formelor optime de colaborare dintre putere şi destinatarii acțiunii sale, cetățenii, pentru a se ajunge la o aşa-zisă *etică a responsabilității,* dar şi a *responsabilizării.* Nu în ultimul rând, *puterea este legitimă numai dacă rezolvă problemele cetățenilor,* iar misiunea rezolvării acestor probleme revine administrației publice[2].

Pentru a realiza o asemenea misiune, administrația publică nu mai poate să acționeze izolat, nu-şi mai este suficientă sieşi. Ea trebuie să colaboreze cu celelalte puteri, să stabilească relații bazate pe respect cu acestea, deoarece *„numai respectul reciproc poate duce la stabilirea unor practici mutual acceptate, care sunt în conformitate cu patrimoniul constituțional european şi care permit unei țări să evite şi să depăşească crizele cu seninătate"*[3]. În egală măsură, ea trebuie să colaboreze cu societatea civilă, cu organismele neguvernamentale, cu toate subiectele evocate prin sintagma *„parteneri sociali".*

---

[1] C. Ionescu, *De la conceptul de guvernare la practica bunei guvernări,* în Revista de Drept Public nr. 3/2011, p. 4.

[2] I. Alexandru, *Reflecții privind evoluțiile contemporane ale democrației constituționale,* în Revista de Drept Public nr. 3/2006, pp. 5-7.

[3] Fragment din par. 73 al Avizului Comisiei de la Veneția pentru Democrație prin Drept adoptat la cea de-a 93-a Sesiune Plenară, Veneția, 14-15 decembrie 2012.

Capitolul III

DREPTUL ADMINISTRATIV. DEFINIŢIE ŞI CORELAŢIA CU ALTE RAMURI ALE DREPTULUI

Secţiunea I
Definiţia dreptului administrativ

§ 1. Despre drept

Dreptul şi statul sunt strâns legate între ele. Existența şi caracterele dreptului sunt determinate de existența şi caracteristicile unui stat. Diferențierile existente între state determină şi alimentează diferențierile existente între regulile juridice proprii fiecărui stat. În acest context, *„s-a ajuns la concluzia că, la nivel universal, ar fi constituite mai multe sisteme de drept, familii de drept sau mari familii juridice"*[1].

În literatura de specialitate[2] sunt recunoscute de către toți autorii, două mari sisteme de drept, respectiv **sistemul romano-germanic** şi **sistemul anglo-saxon,** la care se adaugă, cu variații de la un autor la altul, *dreptul socialist şi alte sisteme de drept (musulman, hindus, iudaic, al Africii Negre şi al Madagascarului)*[3] sau *dreptul socialist şi sistemele de drept religioase şi nonreligioase,* din care fac parte *dreptul indian, rabinic, musulman, israelian, japonez tradițional, african cutumiar,* lista completându-se cu *dreptul instituțional comunitar,* devenit ulterior *dreptul Uniunii Europene* sau *dreptul instituțional al Uniunii Europene.*

În cele ce urmează, vom prezenta succint cele două mari sisteme de drept, pentru a încadra dreptul românesc, în general, şi dreptul administrativ, în particular, în locul care li se cuvine.

Sistemul romano-germanic reuneşte statele al căror drept au ca temelie dreptul roman, dreptul românesc aparținând acestei mari familii. Trăsătura definitorie a acestuia este faptul că **el are ca principal izvor de drept legea,** înțeleasă în accepțiunea *stricto sensu* a termenului, ca act juridic al Parlamentului care poartă această denumire şi al cărui regim juridic şi procedură de adoptare sunt reglementate prin constituții. *„Punctul de plecare la definirea sistemului de drept romano-germanic l-a constituit Codul civil francez din 1804, care a coagulat în substanța sa cutumele juridice ale secolelor trecute, marea lor majoritate conservând regulile şi principiile*

---

[1] I. Vida, *Universalitatea şi diversitatea dreptului din perspectiva sistemelor de drept,* în Dreptul nr. 5/2015, p. 191.

[2] R. David, C. Jauffret-Spinosi, *Les grands systèmes de droit contemporains,* 10-ème ed. Précis, Dalloz, Paris, 1992; M.G. Losano, *Marile sisteme juridice. Introducere în dreptul european şi extraeuropean,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2005; V.D. Zlătescu, *Panorama marilor sisteme contemporane de drept,* Ed. Continent XXI, Bucureşti, 1994.

[3] R. David, C. Jauffret-Spinosi, *Les grands systèmes de droit contemporains, op. cit.,* p. 15 şi urm.

dreptului roman"[1]. Ulterior, un rol important în conturarea acestui sistem de drept l-au avut Revoluția Franceză şi adoptarea Codului german în anul 1900, astfel încât, în concluzie, *dreptul romano-germanic are ca sprijin Codul lui Napoleon şi Codul german*[2].

Sistemul de drept anglo-saxon cuprinde, pe de o parte, *sistemul de drept common law* şi *sistemul de drept al Statelor Unite.*

Sistemul de drept common law este constituit din trei elemente: *common law, equity* şi *status law.* Componenta *common law* are ca principal izvor de drept *precedentul judiciar,* potrivit căruia judecarea unei pricini se face în baza hotărârilor anterioare pronunțate de instanțele judecătoreşti, astfel încât soluția pronunțată va avea la bază hotărârile anterioare ale acestora, iar în cazul în care nu a existat o pricină similară, judecarea se va face ținându-se cont de principiile generale ale dreptului. *Equity* are la bază regula potrivit căreia *părțile aflate pe poziții de egalitate se diferențiau prin prioritatea în timp a acțiunilor,* dându-se astfel eficiență principiului roman de drept *prior tempore potior iure*[3]. Ultima componentă, *status law,* a rezultat din înlocuirea în timp a elementelor de *common law* şi *equity* cu legile elaborate de Parlament, proces generat şi de aderarea timpurie a Regatului Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord în Uniunea Europeană[4]. Paradoxul acestui stat şi trăinicia conservatorismului său au determinat ca această țară să fie şi prima care a decis dezlipirea de Uniunea Europeană[5], proces aflat în fază de derulare[6], potrivit prevederilor Tratatului de la Lisabona.

Dreptul Statelor Unite ale Americii se diferențiază de sistemul tradițional anglo-saxon datorită, în primul rând, faptului că acest stat are încă din 1787[7], o Constituție scrisă, iar fiecare stat are o Constituție proprie. Deosebirile majore se resimt, în principal, în planul dreptului administrativ şi cel constituțional. Aceasta proclamă faptul că *puterile legiuitoare* aparțin Congresului american, constituit din Senat şi Camera Reprezentanților, cele *executive* sunt conferite Preşedintelui, ales pentru un mandat de patru ani, care poate fi exercitat de două ori, ca şi în România şi multe alte state, iar *puterea judecătorească* se exercită de către Curtea Supremă, în subordinea cărora funcționează curțile federale şi judecătorii. Fiecare stat are propria sa jurisdicție. Principalul izvor de drept în Statele Unite îl constituie legea, care poate aparține statului federal sau statelor membre (statele federative). În Statele Unite nu există o autoritate specială şi specializată de control al constituționalității legilor, cum este în România şi multe alte state europene, sub formă de Curți sau Tribunale

---

[1] I. Vida, *Universalitatea şi diversitatea dreptului din perspectiva sistemelor de drept, op. cit.,* p. 194.

[2] *Ibidem,* p. 196.

[3] *Ibidem,* pp. 200-201.

[4] Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord a aderat la Uniunea Europeană în anul 1973.

[5] Decizie luată în urma referendumului organizat la data de 23 iunie 2016, cunoscut prin termenul de Brexit, compus din partea de început a cuvântului britanic şi termenul *exit* (ieşire).

[6] Procedura de ieşire din Uniunea Europeană a fost declanşată de premierul Theresa May pe data de 29 martie 2017 în baza art. 50 din Tratatul de la Lisabona şi urmează a se întinde pe parcursul a doi ani. Art. 50 din Tratatul de la Lisabona modifică şi completează fostul art. 49 A referitor la *dreptul oricărui stat de a se retrage din Uniunea Europeană* şi *procedura de urmat.* Astfel, statul care a luat această decizie trebuie să notifice intenția sa Consiliului European, iar Uniunea negociază şi încheie cu el un *acord* prin care sunt stabilite condițiile de retragere. Acordul se încheie în numele Uniunii de către Consiliul European, cu majoritatea calificată, după aprobarea lui, în prealabil, de către Parlamentul European.

[7] Constituția SUA a fost adoptată la data de 17 septembrie 1787 şi cuprinde 7 articole şi 27 de amendamente.

Constituționale. Încă din 1803, printr-o celebră decizie rămasă în istorie sub denumirea *Marbury versus Madison,* s-a instituit, pe cale pretoriană, posibilitatea ca fiecare lege americană să poată fi controlată, sub aspectul constituționalității sale, de către orice instanță judecătorească, prin decizie care poate fi supusă controlului Curții Supreme a Statelor Unite.

În prezent, asistăm la anumite **interferențe și convergențe** între cele două mari sisteme de drept. Procesul este determinat de mutațiile produse în evoluția statelor, în sensul constituirii de uniuni de state, regionale sau mondiale, în structura cărora se interferează sistemele de drept specifice statelor componente. Se ajunge astfel ca state care, tradițional, aparțin sistemului de drept continental european, respectiv sistemului romano-germanic să „împrumute" principii și instituții care aparțin sistemului juridic de *common law* și invers. Acest lucru a fost remarcat și în doctrină, un autor susținând următoarele: *„Convergențele și întrepătrunderile dintre sistemele occidentale dominante, de common law, respectiv cel de drept continental-european, generează și la nivelul sistemelor și culturilor juridice o tendință din ce în ce mai accentuată de apropiere și uniformizare, fără a se abandona însă trăsăturile identitare"*[1]. Exemplificăm printr-o instituție nouă de drept administrativ, cea de *administrator public,* care a pătruns în legislația românească în urma modificărilor aduse Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale realizate în 2006[2]. Ea reprezintă corespondentul lui *city-manager,* existent în sistemul anglo-saxon, iar în ceea ce ne privește, am manifestat dintru început rezerve și critici față de consacrarea ei în legislația românească, rămase însă fără ecou[3].

Cum spuneam la începutul acestei secțiuni, dreptul este un fenomen inerent statelor. Evoluția lui urmează modul în care statele se dezvoltă, influențate de factori naționali și internaționali. Fenomenul de globalizare, de mondializare influențează dezvoltarea dreptului, astfel încât *„cu cât societatea devine mai complexă, cu atât nevoia de drept este mai mare, iar sintagma* ***ubi societats, ibi ius*** *devine mai adevărată"*[4].

§ 2. Noțiunea dreptului administrativ

Noțiunea dreptului administrativ *(ius administrativum)* este analizată diferit în literatura de specialitate.

În opinia unui autor, această noțiune are două sensuri, și anume: un **prim sens,** prin care se evocă *un grup de norme juridice care, datorită particularităților pe care le*

---

[1] M. Duțu, *Cultura juridică și rolul său în statul de drept,* în revista Dreptul nr. 10/2015, p. 114.

[2] Ne referim la modificările aduse prin Legea nr. 286/2006, publicată în M. Of. nr. 776 din 13 septembrie 2006.

[3] Atât prin scrierile noastre, cât și prin unele intervenții în media, la postul public de radiodifuziune, am încercat să convingem asupra caracterului exogen, impropriu realităților românești, al *administratorului public.* După cum vom arăta în partea consacrată autorităților administrației publice locale, în sistemul românesc primarul are un rol important, ca și președintele consiliului județean, sunt aleși, direct sau indirect, de colectivitățile locale, iar posibilitatea angajării unui administrator public, căruia să-i poată fi delegate atribuțiile principale ale acestora, inclusiv cele de ordonatori principali de credite, are ca finalitate golirea de conținut a instituțiilor. Ca să ne exprimăm metaforic, „corpul" administrativ al funcției dispare, rămâne doar „învelișul", adică o formă fără fond.

[4] M. Duțu, *Cultura juridică și rolul său în statul de drept, art. cit.,* p. 129.

prezintă, formează o ramură distinctă de drept în cadrul sistemului dreptului. Într-un **al doilea sens,** conceptul evocă *acea ramură a ştiinţei juridice care concretizează normele dreptului administrativ. Însă între cele două sensuri ale noţiunii există o strânsă legătură, normele dreptului administrativ fiind obiect de cercetare pentru disciplina ştiinţifică a dreptului administrativ*[1]. Este discutabilă o asemenea concepţie dacă analizăm criteriile de diferenţiere între cele două sensuri, faptul că se induce o confuzie terminologică între ramura de drept şi ştiinţa juridică, de fapt ştiinţele juridice, între dreptul administrativ şi ştiinţa dreptului administrativ.

Alţi autori definesc dreptul administrativ ca fiind *acea ramură a dreptului care cuprinde ansamblul normelor juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea şi activitatea administraţiei publice, în baza şi în executarea legii*[2]. După cum se poate constata analizând această definiţie, apreciem că păcătuieşte prin faptul că are în vedere exclusiv raporturile de administraţie activă, respectiv cele care privesc organizarea şi activitatea administraţiei publice, nu şi pe cele de natură conflictuală, dintre autorităţile publice şi cei vătămaţi în drepturile sau interesele lor legitime prin actele ilegale ale acestora.

§ 3. O definiţie reper

Cum rezultă şi din cele ce preced, autorii de drept public definesc această noţiune în moduri diferite, între care există şi elemente comune, veritabile constante, dar şi diferenţieri. O definiţie care reprezintă un reper neîndoielnic prin rigoarea concepţiei este cea potrivit căreia *dreptul administrativ reprezintă ramura dreptului public care reglementează concret sau cu valoare de principiu relaţiile sociale din sfera administraţiei publice, precum şi pe cele de natură conflictuală dintre autorităţile publice sau structuri private, învestite cu autoritate publică, pe de o parte, şi cei vătămaţi în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorităţi, pe de altă parte*[3].

Într-o opinie exprimată de un autor de drept privat[4], se apreciază că această definiţie este *deficitară* din mai multe puncte de vedere:

– în primul rând, pentru că dreptul administrativ nu reglementează toate relaţiile din sfera administraţiei publice, existând unele relaţii, cum ar fi raporturile contractuale de muncă din sfera administraţiei publice sau cele contractuale din sfera serviciilor publice. Apreciem că o asemenea critică – pe lângă modul în care a fost exprimată şi care, în opinia noastră, excedează unui necesar respect care ar trebui să se manifeste între specialiştii din sfera dreptului, cu atât mai mult cu cât vorbim despre cei trecuţi în eternitate şi care au fost, fără vorbe mari, veritabili „titani", cărora nu trebuie să ne sfiim să le recunoaştem meritele, dar aceasta este o altă problemă – este insuficient fundamentată. Spunem aceasta pentru că nu se are în vedere faptul că este necesar ca ea să fie corelată cu modul de definire a administraţiei publice însăşi, ca activitate prin care, în mod tradiţional, se evocă executarea legii şi prestarea de

---

[1] A. Negoiţă, *Drept administrativ,* Ed. Sylvi, Bucureşti, 1996, p. 17.

[2] R.N. Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 44; A. Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 3.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, p. 122.

[4] M. Nicolae, *Drept civil. Teoria generală. Vol. I. Teoria dreptului civil.* Ed. Solomon, Bucureşti, 2017, p. 115, nota de subsol 293.

servicii publice, în limitele legii. În al doilea rând, nu se corelează cu modul în care se definește serviciul public de către respectivul autor, și ne referim la regretatul profesor Antonie Iorgovan, a cărui valoare și contribuție la dezvoltarea dreptului administrativ – ca și a dreptului public, în general, și ne-am îngădui să spunem, chiar a dreptului, în ansamblul său –, nu credem că pot fi puse sub semnul îndoielii. Avem în vedere faptul că atât autorul în discuție, cât și cei care s-au format la „școala" pe care acesta a fundamentat-o, dar și alți autori de drept administrativ recunosc faptul că serviciul public se poate realiza nu doar de către administrație, în regim exclusiv de drept public, ci și într-un regim juridic mixt, de drept privat, dar din care nu poate fi exclusă dimensiunea de drept public. În ceea ce privește relațiile contractuale ale salariaților din administrația publică, menționăm că ele se supun dreptului muncii, însă prezintă anumite particularități, care au determinat introducerea în actualul proiect de Cod administrativ al României, la care ne vom raporta într-unul din capitolele următoare, a unui titlu distinct, care reglementează *statutul personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice*[1].

O a doua „critică" vizează faptul că *„dreptul administrativ nu reglementează decât într-o anumită măsură raporturile conflictuale dintre autoritățile publice și persoanele juridice de utilitate publică și cei vătămați în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorități (de exemplu, repararea prejudiciului material și moral cauzat printr-un act administrativ ilegal se face potrivit legii civile, iar judecarea litigiilor de contencios administrativ se face cu observarea regulilor de procedură de drept comun)"*[2].

Autorul adaugă faptul că, *în plus, dreptul administrativ nu este, în aceste definiții, o ramură pură de drept, ci un „drept de rețea".*

Cu privire la accepțiunea sintagmei de *drept de rețea,* ea trebuie înțeleasă în raport cu distincția pe care autorul o face față de cea de *drept de ramură.* Astfel, *dreptul de ramură* reprezintă *„acel drept alcătuit dintr-un ansamblu de norme juridice coagulate în baza unui obiect, a unor norme și principii comune"*[3]. Din această categorie fac parte, conform autorului citat, dreptul civil, dreptul penal, dreptul administrativ, dreptul procesual etc. În ceea ce privește *dreptul de rețea,* acesta, fără a fi o ramură nouă sau distinctă, reprezintă *„acel drept alcătuit din subansambluri de norme juridice având un obiect comun (sau convergent) de reglementare, însă coagulate pe baza unor norme și principii specifice proprii ramurilor din care fac parte și care răspund astfel unor interese specifice, adeseori divergente, fie private, fie publice"*[4]. Din *dreptul de rețea* fac parte, în opinia autorului, dreptul familiei, dreptul muncii, dreptul comercial modern, care în prezent a fost înlocuit, crede acesta, cu *dreptul întreprinderii* sau cu *dreptul afacerilor,* ori *dreptul comerțului internațional,* despre care apreciază că este *un drept de rețea prin excelență.*

Nu ne propunem să extindem prea mult argumentația prin care să prezentăm poziția noastră față de viziunea acestui autor, colegul nostru pe care de altfel îl prețuim, dat fiind faptul că intenționăm să dezvoltăm în viitor, în mod distinct, punctul de vedere. Ne rezumăm doar să arătăm că, așa cum am susținut întotdeauna, **completarea normelor care reglementează o instituție ce aparține unei ramuri de drept cu norme care aparțin alteia nu este de natură să afecteze identitatea**

[1] Este vorba despre titlul III al părții a VI-a intitulat *Personalul contractual din administrația publică.*
[2] M. Nicolae, *Drept civil. Teoria generală, vol. I. Teoria dreptului civil, op. cit.,* p. 115, nota de subsol 293.
[3] *Ibidem,* p. 33.
[4] *Ibidem,* p. 36.

instituției, apartenența la ramura respectivă. De exemplu, contravenția este o instituție a dreptului administrativ, însă regimul ei juridic se completează şi cu normele dreptului penal, material sau procedural, din care îşi trage originea, cu cele ale procedurii civile, aspecte care nu sunt de natură să-i transforme identitatea. În ceea ce priveşte calificarea conform căreia respectiva definiție ar conferi dreptului administrativ caracter de *„drept de rețea"*, în contextul în care ea nu este argumentată, înțelegem să o respingem doar, folosind chiar argumentele autorului care susține apartenența dreptului administrativ la sfera dreptului de ramură, cum am arătat anterior.

§ 4. Definiția dreptului administrativ

În ceea ce ne priveşte, considerăm că dreptul administrativ poate fi definit ca reprezentând ***ramura dreptului public care reglementează raporturile din sfera administrației publice active, raporturile acesteia cu celelalte autorități publice, cu particularii, cele care privesc organizarea şi funcționarea ei, precum şi pe cele de natură conflictuală, dintre administrație, pe de o parte, şi cei vătămați în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte[1].***

Conținutul definiției impune următoarele precizări:

a) sintagma *„administrație"* trebuie înțeleasă în accepțiunea ei *lato sensu,* care include atât autorități publice, statale sau autonome locale, cât şi agenții privați autorizați să presteze anumite servicii publice şi implicați astfel în înfăptuirea administrației publice.

De altfel, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ[2], în art. 2 alin. (1) lit. b), defineşte noțiunea de *autoritate publică* drept *„orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public"*. După care vine precizarea că *„sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică"*.

b) regăsim precizarea, inerentă oricărei definiții care vizează o disciplină juridică, privind ramura de drept căreia aparține aceasta, în speță fiind vorba despre **ramura de drept public;**

c) nu mai este menționată referirea la regimul de putere publică, deoarece considerăm că se subînțelege din cea care vizează administrația, căreia îi este specific regimul de putere publică;

d) dreptul administrativ reglementează două categorii de relații sociale:

1) cele care concretizează cele *trei dimensiuni ale administrației publice active* în sistemul constituțional şi legal actual, respectiv:

– executarea legii;

– emiterea de acte juridice prin care legea este pusă în executare, cu forță inferioară, în executarea legii sau egală legii;

– prestarea de servicii publice, în limitele legii.

---

[1] Referirea la vătămarea, în egală măsură, a *drepturilor,* cât şi a *intereselor* are în vedere art. 52 alin. (1) din Constituție şi prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care fac, în egală măsură, referiri la cele două valori.

[2] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările şi completările ulterioare.

2) cele de *natură conflictuală,* dintre autoritățile publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

În literatura de specialitate regăsim abordată problema *dreptului administrației și a dreptului administrativ*[1], sintagmă care relevă faptul că administrația publică nu este guvernată numai de norme ale dreptului administrativ, ci de norme aparținând și altor ramuri ale dreptului public sau privat, normele dreptului administrativ fiind numai o parte dintre cele care guvernează administrația, partea cea mai importantă sub aspect cantitativ și calitativ, care îi conferă identitatea. Împărtășim această diferențiere și susținem și noi că fenomenul administrativ, în complexitatea și vastitatea sa, nu se supune numai normelor dreptului administrativ. Că alături de aceste norme „coexistă" și altele care aparțin dreptului civil, dreptului muncii, dreptului Uniunii Europene, dreptului internațional public, chiar dacă ne referim la tratatele care au fost ratificate de România, iar unele dintre ele sunt izvoare ale dreptului administrativ.

Secțiunea a II-a
Corelația dreptului administrativ cu alte ramuri de drept

II. 1. Corelația dreptului administrativ cu ramuri ale dreptului public

Vom analiza, în prezenta subsecțiune, raporturile dintre dreptul administrativ și alte ramuri ale dreptului public, urmând ca, în cea care urmează, să abordăm raporturile dreptului administrativ cu ramuri ale dreptului privat. Succesiunea este firească și este determinată de apartenența dreptului administrativ la dreptului public.

Nu ne propunem să epuizăm sfera tuturor ramurilor de drept public sau, după caz, de drept privat, urmând a ne opri la cele care, în opinia noastră, prezintă cele mai multe conexiuni cu ramura de drept care face obiectul prezentului tratat.

§ 1. Drept administrativ – drept constituțional

Cea mai apropiată ramură de dreptul administrativ este, neîndoielnic, dreptul constituțional. Ca noțiune, dreptul constituțional a apărut, după cum destăinuia marele și regretatul profesor Tudor Drăganu, *la sfârșitul secolului al XVIII-lea, după ce curentul revoluționar dezlănțuit în 1789 a dus la elaborarea primelor constituții scrise pe continentul european. Nevoia de a studia sistematic aceste constituții a făcut să se nască o disciplină juridică nouă: dreptul constituțional*[2]. Ca disciplină juridică, el este evocat azi printr-o denumire mai dezvoltată, *drept constituțional și instituții politice,* rezultată din unirea celor două sintagme de conjuncția „și", pentru ca în planurile de învățământ de la facultățile de drept, dreptul constituțional și instituțiile politice să se regăsească prevăzute și studiate ca discipline de sine stătătoare. În ceea ce ne

[1] I. Alexandru, *Tratat de administrație publică,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 121.

[2] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar,* vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 31.

priveşte, nu împărtăşim acest veritabil curent, împrumutat din Occident, de a divide disciplinele juridice în subramuri, conferind individualitate unor pretinse ramuri care, în realitate, vizează categorii juridice ale uneia şi aceleiaşi discipline. În sensul celor spuse de noi, se semnalează faptul că, în contextul influenței pe care o suportă relațiile sociale care constituie obiect de cercetare a unor ramuri tradiționale de drept, *„se înscrie şi tendința de hipertrofiere a unor instituții şi reglementări, până la nivelul desprinderii lor într-o disciplină nouă, dar a cărei autonomie rămâne relativă în raport cu disciplina din care s-a desprins"*[1].

În ceea ce priveşte dreptul administrativ, spre pildă, se vorbeşte din ce în ce mai frecvent şi mai categoric despre *dreptul administrativ al bunurilor, dreptul contravențional, dreptul funcției publice, dreptul contenciosului administrativ.* Spunem aceasta deoarece, pentru ca o ramură de drept să existe de sine stătător, respectiv să aibă autonomie, este necesar ca el să aibă, pe lângă obiectul propriu de reglementare, şi principii şi metode specifice de reglementare.

Raportându-ne la dreptul constituțional, transformat, terminologic, în *drept constituțional şi instituții politice,* acesta are ca obiect de cercetare relațiile sociale ce apar în strânsă legătură cu fenomenul puterii de stat, precum şi acțiunea acestor norme în viața instituțiilor şi autorităților publice[2]. Specificitatea acestui obiect de cercetare a făcut ca în unele țări precum Germania şi Austria el să fie evocat sub denumirea de *„drept de stat"*, denumire care în Rusia a triumfat[3]. În obiectul de cercetare al disciplinei drept constituțional şi instituții politice intră instituții care, în egală măsură, sunt cercetate şi la drept administrativ. Am putut constata[4] că, în conformitate cu art. 1 alin. (4) din Constituție, statut român se organizează şi funcționează potrivit **principiului separației şi echilibrului puterilor în stat, în cadrul democrației constituționale.** În această trinitate a puterilor regăsim **puterea executivă,** alături de puterile legislativă şi judecătorească, iar sfera puterii executive include **Preşedintele, Guvernul, administrația centrală de specialitate** şi **administrația publică locală.** Fiecare dintre componentele executivului formează, în egală măsură, obiect de cercetare pentru dreptul administrativ şi constituțional, ceea ce diferă fiind perspectiva din care are loc această cercetare, fără a putea imagina o demarcație categorică între cele două discipline juridice din acest punct de vedere. Pentru dreptul administrativ, prioritară este dimensiunea statutului acestor autorități, care relevă rolul de organe executive, prin intermediul cărora se realizează misiunea tradițională a administrației, de executare a legii şi prestarea de servicii publice, în limitele legii. Nu pot fi însă ignorate aspecte care privesc modul de alegere/constituire a autorităților, regimul juridic al mandatului, interdicțiile, incompatibilitățile şi răspunderea, care se impun a fi abordate, în egală măsură, la cele două discipline juridice. Chiar şi instituții care aparțin, eminamente, uneia dintre ele, cum ar fi referendumul pentru dreptul constituțional, trebuie cunoscute pentru a înțelege cum acționează la nivelul dreptului administrativ, proceduri precum **dizolvarea prin referendum a organelor deliberative ale autonomiei locale** (consiliul local şi consiliul județean), **destituirea prin referendum a primarului** sau **referendumul organizat pentru demiterea Preşedintelui,** în cazul

---

[1] N. Popa, în N. Popa, M.C. Eremia, S. Cristea, *Sistemul dreptului* în *Teoria generală a dreptului,* ed. a II-a revăzută şi adăugită, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 69.

[2] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional şi instituții politice,* Ed. All Beck, Bucureşti, ediția 12, vol. I, p. 10.

[3] T. Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice, Tratat elementar, op. cit.,* vol. I, p. 32.

[4] A se vedea capitolul I, secțiunea I din prezentul tratat.

intervenției răspunderii politice, prin suspendarea acestuia din funcție atunci când a săvârşit fapte grave prin care a încălcat prevederile Constituției. Ne îngăduim să afirmăm că studierea celor două discipline juridice nu se poate realiza prin ignorarea informațiilor pe care le pregăteşte una pentru cealaltă sau le dezvoltă şi le aprofundează în acelaşi mod. De aceea, exprimăm, într-un limbaj comun, că *una fără cealaltă nu se poate.* Şi să-l parafrazăm pe Rudolph von Ihering, care, referindu-se la raportul dintre dreptate şi justiție, spunea că *justiția fără dreptate este neputincioasă, dreptatea fără justiție este lipsită de sens.* Noi vom spune că *dreptul administrativ fără cel constituțional este lipsit de sens, iar dreptul constituțional fără cel administrativ este incomplet.*

§ 2. Corelația dreptului administrativ cu dreptul Uniunii Europene

Dreptul administrativ, ca şi alte ramuri ale dreptului public sau privat nu pot fi concepute, sub aspectul doctrinei, al jurisprudenței, dar şi al legislației, ignorând dreptul Uniunii Europene. Studiat la noi, până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona sub denumirea de *„drept comunitar"*, acesta este compus din *„normele juridice cuprinse în tratatele constitutive ale Comunității Europene (în prezent Uniunii Europene) şi în tratatele modificatoare (dreptul comunitar primar), precum şi din normele juridice cuprinse în actele emise de instituțiile comunitare (ale Uniunii Europene, în terminologia actuală – n.a.) în exercitarea competențelor ce le-au fost conferite prin tratate (dreptul comunitar derivat, legislația secundară)"*[1]. Tratatul de la Lisabona a însemnat *„cel mai important eveniment care a avut loc la nivelul Uniunii Europene în anul 2009, având consecințe pentru societatea internațională, universală şi cea regională, europeană"*[2]. Una dintre modificările de esență pe care le aduce Tratatul este abandonarea conceptelor de *Comunitate* sau *Comunitatea Europeană, Comunități Europene* şi, implicit, *drept comunitar* şi înlocuirea lor cu *Uniunea Europeană* şi *drept al Uniunii Europene,* iar adjectivul *comunitar* se înlocuieşte cu *al/ai/a/ale Uniunii,* cu excepția art. 299 alin. (6) lit. c) , renumerotat 31 la alin. (5) lit. c)[3]. În consens cu cele exprimate în doctrină, precizăm că *„intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona presupune, între altele, inclusiv declanşarea demersurilor privind redenumirea şi redefinirea ramurilor de drept incidente (trecerea de la ramurile de drept tradiționale, cum este cazul dreptului comunitar, al dreptului comunitar european, dreptului instituțional comunitar european sau dreptului comunitar al afacerilor, la dreptul Uniunii Europene, dreptul instituțional al Uniunii Europene, respectiv dreptul afacerilor Uniunii Europene)"*[4].

Dreptul administrativ al statelor membre, inclusiv al României, nu poate fi cercetat, elaborat, aplicat fără a avea în vedere dreptul Uniunii Europene. Multe dintre actele juridice elaborate la nivelul Uniunii vizează instituții care aparțin acestei ramuri

---

[1] N. Diaconu, *Dreptul Uniunii Europene. Partea specială. Politicile comunitare,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 7.

[2] A. Fuerea, *Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009,* în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 62.

[3] E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 421.

[4] A. Fuerea, *Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, art. cit.,* p. 66.

de drept, direct sau indirect. Din prima categorie fac parte, cu titlu exemplificativ, Carta Europeană privind exercițiul autonomiei locale[1], legislația în materia concesiunilor[2] şi a achizițiilor publice[3], iar din cea de-a doua, reglementări europene precum Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare[4] sau Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene[5]. Dacă este să ne referim la primul act european invocat, respectiv Carta Europeană a autonomiei locale, este lesne de observat că definiția pe care Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale[6] o dă autonomiei locale în art. 3 este sensibil apropiată de cea pe care o consacră Carta europeană în materie[7].

În conformitate cu art. 6 alin. (1), (ex-art. 6 T.U.E.) din Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată, *„Uniunea recunoaşte drepturile, libertățile şi principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adoptată la 12 decembrie la Strasbourg", **care are aceeaşi valoare juridică cu cea a tratatelor*** (s.n.). Potrivit alin. (2) şi alin. (3) ale aceluiaşi articol, *Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale*, drepturi care, astfel cum sunt garantate de Convenție şi *rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, **constituie principii generale ale dreptului Uniunii*** (s.n.).

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene consacră, în art. 41, **dreptul la o bună administrare,** care este neprevăzut expres în legislația românească, însă autoritățile publice, legiuitorul şi judecătorul nu pot face abstracție de existența lui în activitatea pe care o desfăşoară, motiv pentru care am propus, *de lege ferenda,* consacrarea lui expresă[8]. Precizăm că în ultimul proiect de revizuire a Constituției, care a fost abandonat între timp[9], în contextul în care Curtea Constituțională l-a declarat în cea mai mare parte neconstituțional, era prevăzut *dreptul la o bună administrare*[10].

---

[1] Adoptată la data de 15 octombrie 1985 la Strasbourg, ratificată de România prin Legea nr. 199/1997, publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

[2] Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune, publicată în JOUE nr. L94 din 28 martie 2014.

[3] Directivele 2014/24/UE şi 2014/25/UE ale Parlamentului European şi ale Consiliului, publicate în JOUE nr. L 94 din 28 martie 2014.

[4] Adoptată la Strasbourg la 5 noiembrie 1992. A intrat în vigoare la 1 martie 1998, iar România a semnat Carta la 17 iulie 1995.

[5] Publicată în JOUE C 326, 2012/C326/02.

[6] Republicată în M. Of. nr. 123 din data de 20 februarie 2007, cu modificările şi completările ulterioare.

[7] Conform art. 3 al Legii privind administrația publică locală şi regimul autonomiei locale, prin autonomie locală se înțelege *dreptul şi capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.* Potrivit art. 3 din Cartă, autonomia locală semnifică *dreptul şi capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa şi de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu şi în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.* Analizând comparativ textul din legea națională cu cel din Cartă, constatăm similitudinile dintre ele, până la identitatea unor termeni sau formule.

[8] A se vedea V. Vedinaş, S. Capră Andru, *Bazele constituționale ale dreptului la o bună administrare* în lucrarea colectivă *Dreptul la o bună administrare între dezbaterea doctrinară şi consacrarea normativă,* Ed. Comunicare.ro, Bucureşti, 2010, pp. 37-41; *Reflectarea dreptului la o bună administrare în legislația din România,* articol publicat în volumul *Perpetua misiune a administrației publice de a fi în slujba cetățeanului,* Caietul Ştiințific nr. 6 al Institutului de Ştiințe Administrative al Moldovei, Chişinău, 2014, pp. 29-32.

[9] Publicat pe site-ul http://www.parlament.ro.

[10] Este vorba despre art. 51[1] din Proiectul Legii de revizuire a Constituției, potrivit căruia *„orice persoană are dreptul de a beneficia în raporturile sale cu administrația publică de un tratament imparțial, echitabil şi într-un termen rezonabil".*

Dar cea mai importantă valență a corelației dintre cele două ramuri de drept constă în faptul că **izvoarele fiecărei ramuri de drept național, inclusiv drept administrativ, au încetat să mai fie reprezentate de acte normative naționale, ele având din ce în ce mai mult o sorginte europeană.** Izvoarele dreptului Uniunii Europene sunt, în forme particulare, şi izvoare de drept ale statelor membre. Astfel, art. 288 din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene T.F.U.E. (ex-art. 249 T.C.E.) prevede **cinci modalități de exercitare a competenței Uniunii,** *regulamente, directive, decizii, recomandări şi avize.* În continuare, textul defineşte pe fiecare dintre ele: *„**Regulamentul** are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale şi se aplică direct în fiecare stat membru. **Directiva** este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce priveşte forma şi mijloacele. **Decizia** este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este valabilă numai pentru aceştia. **Recomandările şi avizele nu sunt obligatorii*** (s.n.), directiva fiind făcută cu scopul de a identifica mai uşor categoriile de acte juridice care emană de la forurile europene".

Între acestea, **directiva** ocupă un loc deosebit. *„În prezent, se apreciază că 80% din normele pieței interne a Uniunii sunt instituite prin directive"*[1]. Înțelegem astfel că directivele, ca parte componentă a dreptului Uniunii Europene, trebuie transpuse în sistemele naționale de drept, statelor fiindu-le recunoscute o *marjă de apreciere în privința alegerii formei şi mijloacelor,* ele având caracter obligatoriu numai în ceea ce priveşte *rezultatul care trebuie atins.* Aceasta înseamnă că statele membre dispun de o anumită *autonomie instituțională şi legislativă* în procesul de transpunere a directivelor, în virtutea căreia decid: **autoritatea națională care realizează transpunerea** (de regulă parlamentele); **tipul de act juridic prin intermediul căruia realizează acest lucru** (de regulă legi, dar poate fi vorba şi despre ordonanțe, simple sau de urgență); **procedura de tehnică legislativă** pe care o va utiliza[2]. În România, din păcate, de multe ori asistăm la o simplă „copiere" a directivei, ceea ce face să pătrundă în dreptul intern acte normative greoaie, exprimate într-un limbaj impropriu, generat de *„posibilele discrepanțe de ordin lingvistic între versiunile acelor acte"*, în contextul în care în cadrul Uniunii se utilizează în prezent 24 de limbi oficiale, iar fiecare dintre acestea este *autentică în felul său*[3].

Transpunerea directivelor în legislația națională este o obligație care revine tuturor țărilor din Uniune, inclusiv României, în calitate de stat-membru, ea fiind impusă de art. 4 din T.U.E., potrivit căruia, *„în temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea şi statele membre se respectă şi se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii".*

Pentru a conchide, apreciem că sunt imposibil de conceput existența dreptului administrativ, cercetarea instituțiilor care îl compun, reglementarea şi aplicarea acestora în practica administrativă şi judecătorească în absența dreptului Uniunii Europene. De aceea, în opinia noastră, este necesar ca, începând cu manualele de

---

[1] M. Enache, *Transpunerea directivelor Uniunii Europene în ordinea juridică a României. Principii ale dreptului Uniunii Europene şi experiențe românești,* în Dreptul nr. 4/2014, pp. 133-134 şi nota de subsol nr. 4.

[2] M. Enache, *Transpunerea directivelor Uniunii Europene în ordinea juridică a României. Principii ale dreptului Uniunii Europene şi experiențe românești, art. cit.,* pp. 138-139.

[3] *Idem,* p. 136.

drept administrativ şi continuând cu alte lucrări cu caracter monografic, tratate etc., să se regăsească informaţii care să vizeze componenta de drept european în regimul sau statutul autorităţilor publice cercetate. Aceasta reprezintă o cerinţă majoră pentru lucrările de doctorat şi, am putea spune, o condiţie *sine qua non* ca ele să respecte exigenţele academice impuse unor lucrări cu acest caracter.

Acestor argumente ne îngăduim să le mai adăugăm unul, care ţine de formarea unei atitudini în abordare, conştientizarea faptului că întregul proces de formare, informare şi aplicare a dreptului trebuie să aibă şi această perspectivă europeană. În egală măsură trebuie să înţelegem şi să recunoaştem că *„europenizarea dreptului administrativ se realizează în baza unui proces circular, în care nu numai statele membre sunt inspirate din dreptul comunitar* (dreptul Uniunii Europene – n.a.), *ci şi de multe ori viceversa (...). Acest lucru conduce la o accelerare a procesului de formare a unei legislaţii comune pentru statele membre, cel puţin în ceea ce priveşte principiile de bază şi garanţiile minime, inclusiv cele de procedură"*[1].

§ 3. Corelaţia dreptului administrativ cu dreptul financiar

În obiectul de reglementare a dreptului financiar, denumit şi drept financiar public sau dreptul finanţelor publice *(ius fisci),* se includ relaţiile sociale privind constituirea şi utilizarea fondurilor publice. Raporturile juridice specifice acestei ramuri de drept sunt considerate a fi de trei categorii, *bugetare, fiscale* şi *de creditare*[2]. Se admite că dreptul financiar public poate fi împărţit în două subramuri, ale sale, *dreptul fiscal* şi *dreptul bugetar.*

Doctrina defineşte dreptul financiar ca reprezentând *„ansamblul normelor juridice care reglementează, în regim de drept public, constituirea, gestionarea şi utilizarea resurselor financiare ale instituţiilor publice, precum şi controlul financiar de interes public"*[3]. Problematica specifică acestei ramuri de drept se mai regăseşte studiată şi sub denumirea *dreptul finanţelor publice*[4] sau derivate din acestea, cum este *dreptul bancar*[5]. Indiferent de denumirea sub care se află cercetat, ne raportăm analiza la *dreptul financiar*, înţeles ca disciplina care reglementează relaţiile sociale care privesc constituirea, administrarea, întrebuinţarea şi controlul resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public, accepţiune care ne îngăduie să identificăm cu destulă uşurinţă corelaţia cu dreptul administrativ. Resursele financiare ale sectorului public reprezintă suportul organizării şi funcţionării acestuia. Activitatea administraţiei, ca a oricărei alte autorităţi publice, ar fi de neconceput a se desfăşura în absenţa lor. Acest lucru rezultă nu doar din argumente de ordin teoretic, ci şi legislativ. De exemplu, art. 4 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale prevede că *autonomia locală este numai administrativă şi financiară, fiind exercitată pe baza şi în limitele stabilite de lege.* Autorităţile publice prin intermediul cărora se derulează raporturile juridice care

---

[1] I. Alexandru, *De la dreptul administrativ naţional la dreptul administrativ global,* Ed. Academiei, Bucureşti, 2017, pp. 192-193.

[2] D. Drosu Şaguna, *Drept financiar public,* ed. 5, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 6.

[3] I.M. Costea, *Curs de drept financiar,* ed. a 2-a revăzută şi adăugită, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015, p. 3.

[4] I. Lazăr, *Dreptul finanţelor publice, vol. I, Drept bugetar,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013.

[5] D. Drosu Şaguna, *Drept bancar şi valutar,* Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Drept, Bucureşti, 1991.

au ca obiect resursele financiare, în toate etapele existenței acestora, inclusiv cea de control, sunt, de regulă, ca natură juridică, **autorități administrative.** Spunem de regulă pentru că există și autorități publice care au misiunea de a controla legalitatea cheltuirii resurselor financiare ale statului și ale sectorului public care nu aparțin sferei executivului, având statut autonom, care excedează clasicelor trei puteri în stat, cum este Curtea de Conturi. În opinia noastră, Curtea de Conturi, alături de Curtea Constituțională, Avocatul Poporului sunt autorități publice care prin misiunea și statutul lor contribuie la armonioasa funcționare a celor trei puteri în stat, ale căror separare și echilibru le garantează art. 1 alin. (4) din Constituție, fără a se circumscrie sferei vreuneia din ele. Actele juridice care emană de la toate aceste autorități publice sunt, în mod preponderent, acte administrative sau administrativ-fiscale, care urmează, în cea mai mare parte, regimul juridic al actului administrativ obișnuit, clasic.

§4. Corelația dreptului administrativ cu dreptul penal și cel de procedură penală

Dreptul penal, ca ramură a dreptului public, cercetează, într-o accepțiune largă, regimul juridic al infracțiunilor din punctul de vedere al conținutului lor, al categoriilor de infracțiuni, al modalității de săvârșire, al intervenției răspunderii penale și, după caz, al cauzelor care o înlătură. Iar infracțiunea, conform actualului Cod penal[1], este *fapta prevăzută de legea penală, săvârșită cu vinovăție, nejustificată și imputabilă persoanei care a săvârșit-o,* ea reprezentând *singurul temei al răspunderii penale.*

Dreptul procesual penal sau *procedura penală* reprezintă *„o ramură a sistemului de drept alcătuită dintr-un ansamblu de norme juridice",* care se deosebește de *știința dreptului procesual penal,* ce reprezintă *„un sistem de cunoștințe despre raporturile juridice procesual penale",* ea studiind *„normele juridice procesual penale și raporturile juridice reglementate de acestea"*[2]. Procesul penal, instituție fundamentală atât pentru dreptul procesual penal, cât și pentru știința dreptului procesual penal, reprezintă, potrivit aceloraşi autori, *„activitatea reglementată de lege, desfășurată de organele judiciare, cu participarea avocatului, a părților și a suspecților procesuali, în scopul constatării în timp și în mod complet a faptelor ce constituie infracțiuni, astfel ca orice persoană care a săvârșit o infracțiune să fie pedepsită potrivit vinovăției sale și nicio persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală"*[3].

Legătura dintre dreptul penal și cel administrativ rezultă din mai multe considerente, dintre care vom prezenta succint următoarele: personalul din cadrul autorităților și instituțiilor publice, funcționari publici sau demnitari răspund pentru activitatea desfășurată în exercitarea atribuțiilor lor, între formele de răspundere aflându-se și **răspunderea penală;** inexistența unor antecedente penale este, ca regulă, o condiție care permite accederea la o funcție sau demnitate publică prevăzută de lege. De exemplu, Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici[4] enumeră în art. 54

[1] Aprobat prin Legea nr. 286/2009, publicată în M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009, intrat în vigoare de la 1 februarie 2014, cu excepția art. 446 alin. (2) și (3), care au intrat în vigoare la patru zile de la publicare.

[2] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală, Partea generală, în lumina noului Cod de procedură penală,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 33.

[3] *Idem,* pp. 11-12.

[4] Republicată în M. Of. nr. 365 din 29 iunie 2007.

lit. h) printre condiţiile impuse pentru a ocupa o funcţie publică şi pe aceea că persoana *„nu a fost condamnată pentru săvârşirea unei infracţiuni contra umanităţii, contra statului sau contra autorităţii, infracţiuni de corupţie şi de serviciu, infracţiuni care împiedică înfăptuirea justiţiei, infracţiuni de fals ori a unei infracţiuni săvârşite cu intenţie, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcţiei publice".* Constatăm că textul de lege citat se referă la anumite categorii de infracţiuni, nu la orice infracţiune. Există însă funcţionari care au un statut special, cum este poliţistul, pentru care art. 10 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 360/2002 privind statutul poliţistului impune inexistenţa oricărei condamnări penale, indiferent de natura ei, pentru dobândirea şi exercitarea funcţiei publice de poliţist[1].

Mai mult chiar, art. 117 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcţionarilor publici, prevede că *„dispoziţiile prezentei legi se completează cu prevederile legislaţiei muncii, precum şi cu reglementările de drept comun civile, administrative sau* ***penale,*** *după caz, în măsura în care nu contravin legislaţiei specifice funcţiei publice".* Constatăm că printre dispoziţiile care completează legislaţia aplicabilă funcţionarilor publici se află şi cea **penală.**

II. 2. Corelaţia dreptului administrativ cu ramuri ale dreptului privat

§ 1. Corelaţia dreptului administrativ cu dreptul civil

Dreptul civil, potrivit marelui şi regretatului profesor Gheorghe Beleiu, reprezintă acea *ramură care reglementează raporturi patrimoniale şi nepatrimoniale stabilite între persoane fizice şi persoane juridice aflate pe poziţie de egalitate juridică*[2].

Analiza acestei corelaţii o facem pornind de la dispoziţiile Codului civil[3], care promovează o concepţie monistă, în care sunt încorporate totalitatea reglementărilor referitoare la persoane, relaţiile de familie, relaţiile comerciale şi cele de drept internaţional privat.

Art. 117 din Legea nr. 188/1999 precizat anterior enumeră, între dispoziţiile care completează legislaţia referitoare la funcţionarii publici, pe cea **civilă,** fiind prima în enumerare după legislaţia muncii, care, din interpretarea textului, înţelegem că reprezintă drept comun pentru funcţionarul public. Există multe instituţii ale dreptului administrativ care sunt cercetate la ambele ramuri ale dreptului sau cu privire la care există o dispută referitoare la apartenenţa acestora la ramura dreptului civil sau a dreptului administrativ. Din prima categorie, menţionăm *actele de stare civilă,* iar din cea de-a doua, precizăm *proprietatea publică, domeniul public* sau *contractul administrativ.*

---

[1] Pentru dezvoltări, a se vedea V. Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici (Legea nr. 188/1999), Comentarii, legislaţie, doctrină şi jurisprudenţă,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 167.

[2] G. Beleiu, *Drept civil român. Introducere în dreptul civil român. Subiectele dreptului civil,* ediţie revăzută şi adăugită, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1995, p. 25.

[3] Codul civil a fost adoptat prin Legea nr. 287/2009, publicată în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009. A fost pus în aplicare prin Legea nr. 71/2011, publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011 şi republicat în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

Specifică dreptului administrativ este **calitatea părților,** în sensul că unul dintre subiectele raporturilor de drept administrativ este **un organ al administrației publice, centrale sau locale,** care apare ca un **purtător al autorității publice,** el acționând **în regim de putere publică,** ceea ce determină poziția supraordonată a acestuia, pe când raporturile de drept civil se stabilesc numai între persoane fizice, numai între persoane juridice, precum și între persoane fizice și juridice, care se află pe o **poziție de egalitate juridică.**

Cum am menționat deja, problema apropierii între dreptul administrativ și cel civil se pune atât în ceea ce privește unele **acte juridice unilaterale,** cât și actele juridice bi- sau multilaterale, evocate de doctrină și legislație, și ne referim cu precădere la Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, prin sintagma de **contracte administrative.** În ceea ce privește contractele administrative, ele au mai multe trăsături caracteristice, asupra cărora ne vom opri în capitolul care le este consacrat în volumul II al prezentului tratat, dintre care fundamentale sunt faptul că **ele au un obiect determinat,** apoi faptul că se încheie între două sau mai multe părți, din care una este **subiect calificat,** și au un regim juridic **predominant de drept public.** Spunem **predominant de drept public** deoarece nu pot fi ignorate elementele de drept privat care se interferează cu cele de drept public în regimul lor juridic, **acestea din urmă păstrându-și caracterul predominant sau conducător** datorită interesului public care trebuie salvgardat.

În doctrina de drept privat[1] se consideră că *„denumirea de **contracte administrative** este, pe fond, incorectă. Este vorba pur și simplu de contracte (acte de gestiune) ale administrației publice".* Mai mult chiar, se atrage atenția că *„nu trebuie confundată natura contractului administrativ cu obiectul sau rolul, funcția specifică. Ratione personae sau ratione materiae, contractele administrative pot fi și sunt calificate contracte administrative, însă rationae naturali ele sunt și rămân contracte civile, guvernate, cu unele excepții, de regulile dreptului civil".*

Mărturisim că nu putem fi de acord cu astfel de aserțiuni și, așa cum am mai precizat deja, ne propunem să consacrăm acestei dezbateri o preocupare distinctă, pentru că într-o lucrare, fie ea și un tratat, este dificil să abordezi într-o astfel de manieră toate subiectele și, mai ales, controversele. Atragem totuși atenția asupra faptului că existența unor similitudini, unor reguli comune nu poate fi de natură să desființeze identitatea instituției și nu poate transforma regula în excepție și excepția în regulă. În speță, faptul că un contract administrativ conține și o *componentă negociată de părți* pe lângă *cea reglementară* considerăm că nu poate fi interpretat în sensul în care să schimbe natura juridică a contractului. Credem că abordările trebuie să fie echilibrate și de o parte, și de alta, respectiv și de către „privatiști", dar și de către „publiciști". Exagerările nu fac bine nici în viață, indiferent că este vorba despre cea privată sau cea publică, nici în știință.

§2. Corelația dreptului administrativ cu dreptul muncii

Dreptul muncii este calificat în doctrină ca fiind o **ramură de drept mixtă,** *ce aparține, în principal, dreptului privat, cuprinde și norme de drept public, se aplică, cu titlu de drept comun, tuturor raporturilor juridice de muncă, este autonom și fructifică,*

[1] M. Nicolae, *Drept civil. Teoria generală, vol. I. Teoria dreptului civil, op. cit.,* p. 123, nota de subsol 306.

dacă este cazul, ca norme de drept comun, normele dreptului civil[1]. Potrivit art. 272 alin. (2) din Codul muncii[2], dispozițiile sale se aplică, în calitate de drept comun, *„şi acelor raporturi juridice de muncă neîntemeiate pe un contract individual de muncă, în măsura în care reglementările speciale nu sunt complete şi aplicarea nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă respective"*. În mod corelativ, art. 117 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, anterior citat, consacră legislația muncii ca prima dintre cele care completează pe cea aplicabilă funcționarilor publici. Acest lucru determină concluzia că *„reglementările speciale care vizează raporturile juridice de muncă ale diferitelor categorii de personal – funcționari publici civili sau militari, persoane care ocupă funcții de demnitate publică, magistrați, personal clerical – se întregesc cu normele Codului muncii şi trebuie admis, în mod logic, cu normele legislației muncii, în general"*[3].

Similitudinile dintre cele două ramuri de drept se reflectă şi în legislație. Legea dialogului social nr. 62/2011[4] reglementează instituții care sunt comune funcționarului public şi salariatului, cum ar fi *sindicatele, dreptul la grevă* şi *regimul juridic al acesteia* sau *negocierea şi încheierea acordului colectiv de serviciu al funcționarului public.*

În cadrul autorităților şi instituțiilor publice, centrale şi locale, îşi desfăşoară activitatea anumite categorii de personal, cum ar fi funcționarii publici, demnitarii, magistrații. Acest personal *„este supus unui regim juridic*[5] *sub multe aspecte similare cu cel al salariaților"*[6] Acest lucru i-a determinat pe unii autori să propună recunoaşterea unei ramuri de drept derivate din dreptul muncii, şi anume *dreptul public al muncii*[7].

În ceea ce priveşte perspectiva de soluționare a ceea ce o autoare numeşte *„conflict de competență între dreptul muncii şi dreptul administrativ"*, în consens cu cea mai mare parte a autorilor de dreptul muncii, se afirmă că *„va fi tot mai greu de soluționat în favoarea dreptului administrativ"*[8].

Este regretabilă o asemenea abordare, promovată într-un context doctrinar în care nu este prezent nici măcar un autor de drept administrativ.

Sub aspectul caracteristicilor, despre dreptul muncii se spune că *„este influențat într-o măsură relativ mai mare ca celelalte ramuri de drept de factorul economic"*[9]. Contextul economic îl obligă astfel să se schimbe, să fie într-o permanentă stare de adaptare şi adaptabilitate. Sub acest aspect, şi dreptul administrativ este în continuă transformare, pentru a răspunde şi corespunde schimbărilor din societate, aşteptărilor beneficiarilor sau „uzagerilor" serviciilor administrației publice.

Un aspect important care „corelează" cele două ramuri de drept este faptul că, în buna gestionare a raporturilor de muncă, la nivel județean şi național, sunt implicate autorități şi instituții publice care, prin statutul lor, aparțin dreptului administrativ. Avem

---

[1] I.T. Ştefănescu, *Considerații cu referire la autonomia dreptului muncii,* în Dreptul nr. 12/2012, p. 128.

[2] Codul Muncii a fost aprobat prin Legea nr. 53/2003, republicată în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011.

[3] I.T. Ştefănescu, *Considerații cu referire la autonomia dreptului muncii, art. cit.,* p. 125.

[4] Republicată în M. Of. nr. 625 din 31 august 2012.

[5] Am reprodus citatul original, însă precizăm că formularea corectă ar trebui să facă referire la *statut juridic,* nu la *regim juridic.* Persoanele şi instituțiile au *statut juridic,* bunurile au *regim juridic.*

[6] R. Dimitriu, *Perspectivă privind obiectul dreptului muncii şi delimitarea acestuia de alte ramuri de drept,* în Dreptul nr. 3/2014, p. 113.

[7] A. Țiclea, *Dreptul public al muncii,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2010, p. 36.

[8] R. Dimitriu, *Perspectivă privind obiectul dreptului muncii şi delimitarea acestuia de alte ramuri de drept, art. cit.,* p. 113.

[9] R. Dimitriu, *Perspectivă privind obiectul dreptului muncii şi delimitarea acestuia de alte ramuri de drept, art. cit.,* p.107.

în vedere ministerul de resort, respectiv Ministerul Muncii, la nivel național, şi inspectoratele teritoriale de muncă de la nivelul județelor şi al municipiului Bucureşti, care sunt **servicii publice deconcentrate** ale Ministerului Muncii, care sunt conduse de prefect, potrivit art. 123 din Constituție.

Secțiunea a III-a
Drept administrativ național, drept administrativ european, drept administrativ global. Relații și corelații

Noțiunea de **drept administrativ național** evocă, în concepția noastră, *dreptul administrativ specific fiecărui stat.* El reglementează relațiile din sfera administrației publice dint-un stat, precum şi toate acele relații sociale care vizează activitățile de natură administrativă desfăşurate de toate subiectele de drept public sau privat din statul respectiv, precum şi pe cele de natură conflictuală apărute între autoritățile publice, pe de o parte, şi cei vătămați în drepturile sau interesele lor legitime prin actele administrative sau faptele asimilate de lege actelor administrative ale acestora pe de altă parte. El reprezintă o componentă a sistemului național de drept existent în fiecare stat. Raportându-ne la sistemele de drept existente în statele membre ale Uniunii Europene, vom înțelege, prin drept administrativ național, într-o formulare simplă, utilizând relația întreg-parte, dreptul administrativ aplicabil în statele care constituie Uniunea Europeană. El are o existență de sine stătătoare pentru fiecare dintre aceste state, însă, cum rezultă din cele prezentate anterior, influențează, la rândul său, dreptul Uniunii Europene în ansamblul său şi este influențat de acesta.

Noțiunea de **drept administrativ european** evocă acea ramură a dreptului Uniunii Europene care reglementează relațiile sociale de natură administrativă stabilite între autoritățile publice cu atribuții executive la nivel european, între acestea şi cetățenii Uniunii Europene, care constituie ceea ce doctrina şi legislația Uniunii denumesc a reprezenta **spațiul administrativ european,** precum şi relațiile de natură conflictuală care apar în limitele acestui spațiu. Noțiunea de *spațiu administrativ european* nu are o consacrare normativă, ea fiind o creație a doctrinei[1] şi o preocupare pentru specialiştii din Uniunea Europeană în a-i determina conținutul şi limitele. Ea evocă acel *„spațiu al administrației publice europene şi poate forma obiectul științei administrației, o știință cu caracter multidisciplinar"*[2]. În concepția noastră, prin *spațiu administrativ european* se evocă **ansamblul normativ şi instituțional în baza căruia se organizează şi funcționează administrația publică de la nivelul Uniunii Europene.**

Izvoarele dreptului administrativ european sunt reprezentate de dispoziții cuprinse în tratatele constitutive, în cele modificatoare, în izvoarele primare şi derivate ale dreptului Uniunii Europene, în actele de ratificare a tratatelor sau de introducere în sistemul național de drept a exigențelor impuse de actele normative ale Uniunii Europene. Identificăm instituții care se prefigurează a aparține dreptului administrativ

[1] A se vedea I. Alexandru, C.S. Săraru, M. Cărăuşan, M. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A. Nica, *Drept administrativ european,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005.

[2] C.S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 786.

european, cum ar fi *funcția publică europeană* şi funcționarul public european, cărora le sunt consacrate, în doctrină, lucrări cu caracter monografic[1].

Dreptul administrativ global este o rezultantă a fenomenului de globalizare şi mondializare şi el *„vizează să implice, fără diferențieri, orice fel de actori, publici sau privați, naționali sau internațional*[2] implicați în derularea activității de natură administrativă desfăşurată dincolo de limitele statelor, respectiv în **spațiul administrativ internațional.**

Teoriile privind existența unui drept administrativ internațional au apărut în primele decenii ale secolului al XX-lea şi ele *„au indus şi promovat ideea unei guvernanțe transnaționale, văzută ca o administrație supusă unor principii de drept administrativ distincte"*[3]. Ele au avut printre promotori reprezentanți ai şcolii juridice din România şi îl avem în vedere pe marele dascăl de drept public Paul Negulescu, care în deceniul patru al secolului trecut a fundamentat, a susținut şi a predat la Academia de Drept internațional de la Haga existența unor *principii de drept internațional administrativ,* aplicabile unui tip distinct de administrație, *administrația internațională,* consecință a apariției unei *mentalități cosmopolite* şi a unei *nevoi de cooperare a statelor*[4]. Ca şi dreptul administrativ național, dreptul administrativ internațional are ca obiect de cercetare activitățile de interes general derulate prin servicii publice care depăşesc granițele statale şi care implică, în egală măsură, structuri supranaționale şi particulari. O astfel de activitate este şi va rămâne întotdeauna cea de protecție a mediului înconjurător, protejarea planetei, în ansamblul său, de fenomene care îi pun în pericol ecosistemul şi biosistemul, cum ar fi încălzirea globală, dispariția unor soiuri sau specii de viețuitoare sau plante, existența însăşi. Astfel de fenomene nu mai pot fi abordate în limitele sistemelor de drept naționale, ele impun o abordarea supranațională, care implică atât fiecare stat, cât şi structuri suprastatale cu caracter public sau privat (organizații internaționale, organisme neguvernamentale, societatea civilă, în ansamblul său). Într-un studiu apărut în 2005, un grup de cercetători de la Universitatea din New York relansează ideea unui *drept administrativ internațional,* care să cerceteze fenomene juridice a căror abordare nu se mai poate realiza prin instituțiile, principiile şi teoriile proprii sistemelor juridice naționale. Izvoarele acestei noi ramuri de drept sunt reprezentate de *documente internaționale şi actele de ratificare a lor de către state* (tratate, convenții, declarații); *principii universale ale dreptului* (de exemplu, principiul supremației legii; principiul *pacta sunt servanda),* cutumele şi tradițiile democratice ale statelor.

Raporturile juridice specifice dreptului administrativ global, spre deosebire de cele din dreptul administrativ național, se pot stabili, în principal, între persoane juridice, fiind vorba despre state, despre colectivități, despre organisme neguvernamentale şi alte structuri colective cu caracter statal sau suprastatal. Statele, la rândul lor, sunt prezente în aceste raporturi de drept administrativ global prin intermediul autorităților publice care,

---

[1] Pentru exemplificare: Gerald Hardy, *La fonction publique européenne,* Lausanne, 1961, Imprimerie C. Risold & Fils; V. Vedinaş, C. Călinoiu, *Statutul funcționarului public european,* Ed. Universul Juridic, ed. a II-a, Bucureşti, 2007.

[2] M. Duțu, *Reflecții în legătură cu emergența, natura şi trăsăturile definitorii ale dreptului administrativ global,* în Dreptul nr. 7/2015, p. 70.

[3] M. Duțu, *Reflecții în legătură cu emergența, natura şi trăsăturile definitorii ale dreptului administrativ global, art. cit.,* p. 72.

[4] P. Negulescu, *Principes de droit international administratif. Extrait du Recueil des cours,* Lib. de Recueil, Sirey, Paris, 1935; *apud* M. Duțu. *Reflecții în legătură cu emergența, natura şi trăsăturile definitorii ale dreptului administrativ global, art. cit.,* p. 73.

prin activitatea desfăşurată, realizează misiunea statului respectiv, cum ar fi guvernele, şefii de stat şi de guvern, corpurile legiuitoare, alte autorități publice statale. Colectivitățile locale sunt reprezentate prin organe deliberative şi executive ale administrației publice locale sau prin structuri asociative ale acestora (consilii locale, județene, primari, preşedinți de consilii județene, asociații de unități administrativ-teritoriale, asociații de dezvoltare intercomunitară etc.).

Prin specificul obiectului, al raporturilor juridice, al izvoarelor care îl constituie, dreptul administrativ global este apropiat de dreptul internațional public, fără a se suprapune cu acesta. Este apropiat de dreptul administrativ național, dar, prin unele din temele sale, şi de dreptul privat al statelor membre, fără ca acestea să poată să îl acopere în toată complexitatea sa. Pe fondul general al globalizării, al mondializării, trebuie să acceptăm că va avea loc şi conturarea unor ramuri de drept care să reglementeze relațiile sociale ce se derulează la nivel suprastatal. Dacă o asemenea perspectivă a fost semnalată în primele decenii ale secolului trecut, în urmă cu aproape un veac, cu atât mai mult ea trebuie conştientizată în prezent. Acest lucru începe a se realiza în plan academic şi avem în vedere dezbaterea *De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ global,* organizată de Institutul de Cercetări Juridice al Academiei Române „Andrei Rădulescu" şi Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu"[1]. Dezbaterea a fost generată de o lucrare omonimă a profesorului Ioan Alexandru[2], care recunoaşte, pe de o parte, că *„dreptul administrativ nu este unificat",* iar pe de altă parte, că, *în ciuda acestor limite, dreptul administrativ global merită „a fi luat în serios".*

O instituție care deja s-a conturat şi care aparține, în mod neîndoielnic, dreptului administrativ global este *funcția publică internațională,* respectiv funcția publică din cadrul organismelor internaționale, existând lucrări de specialitate care îi sunt consacrate[3].

[1] Evenimentul s-a desfăşurat în sala Bibliotecii Academiei Române în ziua de 15 decembrie 2017, cu participarea a aproximativ 50 de specialişti, teoreticieni, practicieni, reprezentanți ai mediului academic, doctoranzi. Semnificația lui şi materialele prezentate sunt cuprinse în nr. 4 al Revistei de Drept Public pe anul 2017.

[2] I. Alexandru, *De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ global, op. cit.,* 2017, pp. 213-214.

[3] Avem în vedere lucrarea A. Plantey, F. Loriot, *Fonction publique internationale,* C.N.R.S. Editions Paris, 2005.

Capitolul IV

IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV

I. Consideraţii generale

Prin noţiunea de **„izvor de drept"** sau **surse ale dreptului,** înţelegem, într-o accepţiune *lato sensu,* modalităţile, scrise sau nescrise, elaborate într-un sistem naţional sau supranaţional, pe care le îmbracă regulile juridice dintr-un stat, precum şi condiţiile concrete care au generat apariţia acelor reguli juridice.

În literatura de specialitate nu regăsim o opinie unanimă privind sfera izvoarelor de drept şi, mai ales, semnificaţia unora dintre ele de a constitui veritabile izvoare ale dreptului. În egală măsură, regăsim diferenţe de la un stat la altul privind izvoarele de drept[1].

Teoria generală[2] a dreptului împarte izvoarele de drept în două categorii:

– într-o primă accepţie, se identifică *izvoarele materiale*, care relevă condiţiile materiale, concrete de existenţă ce generează norma juridică;

– într-o a doua accepţiune, sunt recunoscute *izvoarele formale*, prin care se evocă formele de concretizare a normei juridice, de exprimare propriu-zisă a dreptului.

În doctrină se atrage atenţia, cu deplin temei, asupra faptului că *„nu trebuie confundate izvoarele dreptului obiectiv cu izvoarele drepturilor subiective şi ale altor prerogative juridice individuale, respectiv cu actele sau faptele juridice de care normele dreptului obiectiv leagă naşterea anumitor efecte juridice concrete (drepturi subiective, puteri juridice, libertăţi, privilegii, imunităţi etc.)[3]".*

Izvoarele formale, la rândul lor, sunt de două categorii: **scrise** şi **nescrise.**

II. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ[4]

§ 1. Scurte consideraţii

Există ramuri ale dreptului, cum este, spre exemplu, dreptul civil, în cazul cărora sunt delimitate, la nivel normativ, izvoarele respectivei ramuri. De exemplu, art. 1 din

---

[1] Pentru o analiză comparativă a *izvoarelor dreptului administrativ în unele ţări europene,* v. I. Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, pp. 68-93.

[2] Pentru dezvoltări, N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Actami Bucureşti, 1994, pp. 188-195; R.I. Motica, G. Mihai, *Teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, pp. 121-140.

[3] M. Nicolae, *Drept civil, Teorie generală, vol. I, Teoria dreptului civil, op. cit.,* p. 174.

[4] *„Puterea normativă aparţine statului. Acest privilegiu, începând cu Revoluţia din 1789, se fundamentează pe ideea că statul este personificarea juridică a naţiunii".* (F. Dreyfus, F. d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France,* Économica, Paris, 4ᵉ éd, 1992, p. 147).

Codul civil[1] poartă denumirea chiar *Izvoarele dreptului civil* şi enumeră, în această calitate, *legea, uzanţele* şi *principiile generale ale dreptului.* Dreptul administrativ nu beneficiază de un Cod administrativ, însă, cum vom arăta în secţiunea consacrată codificării dreptului administrativ, a fost deja elaborat proiectul unui asemenea Cod, care în prezent se află în procedura de adoptare la Parlament. Analizând proiectul viitorului Cod administrativ al României, care sperăm că va fi adoptat după vreme îndelungată de „cazne", promisiuni, chiar asumări cuprinse în programele de guvernare ale adoptării lui, constatăm că el nu cuprinde un articol de sine stătător privind această problemă. Apreciem că este necesar să se completeze acest lucru şi ne exprimăm speranţa că, în procesul de legiferare, chiar se va întâmpla acest lucru.

În ceea ce priveşte regimul juridic al izvoarelor formale scrise ale dreptului administrativ, au intervenit anumite mutaţii determinate de statutul României de stat membru al Uniunii Europene. Aderarea României şi Bulgariei la Uniunea Europeană s-a realizat în baza **Tratatului** între Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germană, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Ţărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) şi Republica Bulgaria şi România privind aderarea Republicii Bulgaria şi a României la Uniunea Europeană[2]. În conformitate cu prevederile art. 148 alin. (2) din Constituţia României, *ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu au prioritate faţă de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.* Această prevedere vizează **raportul dintre dreptul intern şi cel european,** care reprezintă, după cum se apreciază cu deplin temei în literatura juridică, unul din subiectele cele mai delicate ale construcţiei europene. Din perspectiva Uniunii Europene şi a jurisprudenţei Curţii Europene de Justiţie[3], prioritatea de aplicare a dreptului european, atât originar, cât şi derivat, se justifică pe baza obiectivului implicit, negociat împreună cu statele membre şi consfinţit în tratatele constitutive, anume acela al **unificării sistemelor normative naţionale** prin crearea **unei ordini juridice europene[4].**

Aplicarea prioritară a dreptului Uniunii Europene este prevăzută expres şi de Codul civil[5] şi Codul de procedură civilă[6]. Constatăm că şi în dreptul românesc s-a

---

[1] Textul a fost influenţat de art. 1 din Codul civil spaniol şi din Codul civil italian. Pentru dezvoltări, a se vedea M. Nicolae, *Drept civil, Teorie generală, vol. I, Teoria dreptului civil, op. cit.,* pp. 181-182 şi notele de subsol 16-17.

[2] Ratificat prin Legea nr. 157/2005, publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005.

[3] CJCE C. 6/64, *Costa vs. Enel.*

[4] E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 1998, p. 1437.

[5] În art. 5, care prevede că, în materiile reglementate de Cod, normele dreptului Uniunii Europene se aplică prioritar, indiferent de statutul părţilor.

[6] În art. 4, conform căruia, în materiile reglementate de acest Cod, normele obligatorii ale dreptului Uniunii Europene se aplică prioritar indiferent de statutul părţilor.

consacrat prioritatea aplicării dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică națională[1]. În egală măsură, apreciem că ar trebui reglementată şi în viitorul Cod administrativ al României.

Art. 22 din Legea nr. 24/2000 obligă ca **soluțiile legislative preconizate prin orice nouă reglementare să aibă în vedere reglementările în materie ale Uniunii Europene,** asigurând compatibilitatea cu acestea, **dispozițiile din tratatele la care România este parte**, precum şi **jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.**

Atunci când este necesar, se vor face propuneri de modificare şi completare a actelor normative interne care conțin dispoziții contrare cu cele ale actelor internaționale la care România este parte sau nu asigură compatibilitatea cu dreptul european ori se află în contradicție cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO). **Inițiativa unor modificări legislative pentru a pune în acord dreptul intern cu cel european** revine **Guvernului,** care, în termen de cel mult trei luni de la data comunicării hotărârii CEDO, prezintă Parlamentului proiectul de lege pentru modificarea sau abrogarea actului normativ care, în tot sau în parte, contravine dispozițiilor Convenției Europene a Drepturilor Omului şi ale protocoalelor adiționale ratificate de România, precum şi hotărârilor CEDO.

§ 2. Constituția şi legile constituționale

Constituția, în calitatea sa de lege fundamentală într-un stat, reprezintă un soi de **biblie a unei democrații şi a statului de drept.** Ea este importantă în orice stat, pentru că fiecare sistem de guvernare trebuie să ia decizii obligatorii pentru întreaga societate, să adopte măsuri pentru asigurarea siguranței publice şi a fiecărui cetățean, care trebuie să reflecte interesele generale şi aspirațiile unei anumite populații, exprimate la nivel constituțional[2].

În ceea ce priveşte istoria constituțională a României, nu regăsim în doctrină o unitate de vederi cu privire la această chestiune. Ea este determinată şi de faptul că, în opinia noastră, trebuie să distingem între o **constituție,** pe de o parte, şi **acte normative cu valoare constituțională,** pe de altă parte. Există astfel acte normative cu o semnificație deosebită care, deşi nu au purtat denumirea de „constituții", au cuprins reguli, norme, principii care au avut o semnificație constituțională. Un prim exemplu la care ne raportăm îl reprezintă Regulamentele Organice ale Moldovei şi Țării Româneşti, care sunt calificate în doctrină ca prime Constituții apărute pe teritoriul românesc.

Un autor apreciază că prima noastră Constituție adoptată în 1866[3] *„a pus bazele constituționalismului în România, în sensul său încă nedemodat nici astăzi, anume*

---

[1] N. Diaconu în M. Apostolache (coord.), *Constituția şi societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 19. Cu privire la prioritatea dreptului Uniunii Europene şi conflictul între ordinea juridică a Uniunii Europene şi ordinea juridică națională, a se vedea M. Şandru, M. Banu, D. Călin, *Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept ale Uniunii Europene şi experiențe ale sistemului român de drept,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, pp. 334-344, precum şi Capitolul IX din același volum – *„Revizuirea pentru încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, în materia dreptului administrativ",* pp. 559-586.

[2] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 1.

[3] Publicată în M. Of. nr. 142 din 1/13 iulie 1866.

acela care face să prevaleze legea scrisă, față de obicei sau simplul precedent, principiile raționale de guvernare față de bunul-plac al guvernanților şi consideră protecția drepturilor şi libertăților ființei umane scopul suprem al fiecărei forme de guvernământ"[1].

Constituția[2] reprezintă principalul izvor de drept în general şi de drept administrativ, în special. În sens tehnic juridic, conceptul evocă actul politic şi juridic fundamental al țării[3]. Art. 1 alin. (5) aşază printre elementele fundamentale ale statului de drept caracterul obligatoriu al *respectării Constituției, a* ***supremației sale*** *şi a legilor.* Noțiunea de **supremație a Constituției** este definită în literatura de specialitate ca fiind o calitate a Constituției, care o situează în vârful instituțiilor politico-juridice dintr-o societate organizată statal, făcând din aceasta sursa tuturor reglementărilor în domeniile economic, politic, social şi juridic[4]. Sub aspect strict juridic, supremația Constituției exprimă poziția supraordonată a acesteia în cadrul sistemului de drept[5]. Este important însă de subliniat faptul că **principiul supremației Constituției nu trebuie raportat doar la sistemul de normativitate juridică,** ci şi la nivelul tuturor instituțiilor statului, care trebuie să-l aşeze la baza organizării şi funcționării lor. *„Supremația Constituției exprimă poziția supraordonată a Legii fundamentale atât în sistemul de drept, cât şi în tot sistemul social politic al fiecărei țări"*[6].

În jurisprudența Curții Constituționale, principiului supremației Constituției i-a fost asociat **principiul loialității față de Legea fundamentală**[7]**.** Termenul *„loialitate are o mulțime de sensuri (cinste, credință, sinceritate, devoțiune, fidelitate etc.), astfel încât, „cu o asemenea arborescență semantică, loialitatea a fost inevitabil (...) preluată şi în spațiul valorilor juridice, căci, înainte de toate, raporturile juridice au (...) la fundamentul lor calitatea morală a manifestărilor de voință făcute în scopul stabilirii unor asemenea raporturi"*[8].

Etimologic, cuvântul provine din substantivul latin *constitutio,* care înseamnă dispoziție, ordin, iar în sistemul de drept el evoca edictul semnat de împărat şi a cărui forță juridică era superioară celorlalte acte juridice adoptate de autoritățile publice ale imperiului[9].

---

[1] E.S. Tănăsescu, *Modernitatea Constituției din 1866,* în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 14.

[2] Termenul „Constituție" este pentru prima dată utilizat de Aristotel, cu sensul de *aşezământ juridic cu caracter general,* fără a avea însă accepțiune de *lege fundamentală.* În dreptul roman, conceptul este utilizat cu semnificația de *decrete imperiale,* iar în Evul Mediu el desemnează anumite reguli monahale. Sensul modern al termenului se conturează odată cu apariția statelor moderne şi cu necesitatea de a se consacra anumite reguli referitoare la organizarea şi funcționarea acestuia. (S.E. Tănăsescu, *Politică şi Constituție,* în Revista de Drept Public nr. 2, iulie-decembrie 1999, p. 3).

[3] Pentru dezvoltări cu privire la sensul conceptului de Constituție, v. E.S. Tănăsescu, *art. cit.,* p. 3.

[4] I. Muraru, S.E. Tănăsescu, *Drept constituțional şi instituții politice,* vol. I, ed. a XII-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, pp. 62-63.

[5] F.C. Kund, *Supremația Constituției şi prioritatea dreptului comunitar,* în *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice*, Caietul Ştiințific nr. 8, Sibiu, 2006, Ed. Burg, p. 13.

[6] M. Andreescu, *Receptarea principiului supremației Constituției şi a consecințelor acestuia în noile Coduri penale,* în Dreptul nr. 8/2016, p. 85.

[7] A se vedea Decizia C.C.R. nr. 209 din 7 martie 2012, publicată în M. Of. nr. 188 din 22 martie 2012; Decizia C.C.R. nr. 261 din 8 aprilie 2015, publicată în M. Of. nr. 260 din 17 aprilie 2015, par. 38; Decizia C.C.R. nr. 293 din 11 mai 2016, publicată în M. Of. nr. 425 din 6 iunie 2016, par. 39.

[8] I. Deleanu, *Loialitatea în perspectiva noului Cod de procedură civilă,* în Dreptul nr. 12/2012, pp. 11-12.

[9] C. Ionescu, *Constituția – concept şi trăsături definitorii,* în Revista de Drept Public nr. 1/2001, p. 36.

Metaforic şi euforic, Constituţia a fost, iar uneori încă este considerată un cuvânt magic, o dimensiune miraculoasă a statului de drept, ajungându-se astfel până în pragul ocultismului şi al fetişismului[1].

O Constituţie reprezintă sursa oricărui regim politic, a sistemului de drept (care trebuie să fie conform regulilor constituţionale), a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti[2], dar şi sursa pentru întreaga administraţie publică, ceea ce a determinat doctrina franceză să consacre formularea *„baze constituţionale ale administraţiei publice"* sau *„fundamente constituţionale ale acesteia"*, formulare pe care ne-am îngăduit să o folosim şi noi. Ea *„conţine norme cu privire la administraţia publică în sens organic, dar şi în sens material, ea este sursa directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de administraţie publică"*[3].

Putem afirma, în consens cu cele susţinute de alţi autori, că, din momentul în care a fost creată şi până în prezent, Constituţia a fost înţeleasă ca o lege fundamentală a unui stat, a unei naţiuni organizate, având un guvernământ autonom, ca lege ce stabileşte modul de organizare şi funcţionare a autorităţilor publice, competenţele lor şi raporturile dintre ele, precum şi raporturile acestora privite ca un tot cu cetăţenii, drepturile şi libertăţile lor[4].

În opinia noastră, izvoarele dreptului administrativ care au o determinare constituţională sunt de două categorii:

– *izvoare ale dreptului administrativ care sunt prevăzute expres de Constituţie,* de exemplu: legile, hotărârile şi ordonanţele Guvernului, decretele Preşedintelui;

– *izvoare prevăzute de lege şi, în acest fel, indirect de Constituţie,*care consacră doar autoritatea care le emite.

De exemplu, Constituţia consacră instituţia prefectului, nu şi a actelor pe care le emite acesta, respectiv *„ordine"* care se regăsesc prevăzute în Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului[5]. De asemenea, ea reglementează, în art. 121-122, instituţiile *consiliului local, primarului şi consiliului judeţean* fără să prevadă şi actele pe care le emit sau le adoptă aceste autorităţi publice, respectiv *hotărâri* sau *dispoziţii*.

În contextul celor pe care le-am prezentat deja, calificăm Constituţia *ca fiind cel mai important izvor de drept administrativ pentru următoarele considerente*:

a) ea consacră principiile care guvernează statul român, cum ar fi principiul supremaţiei Constituţiei şi al obligativităţii respectării legii, principiul unităţii poporului român, al egalităţii în faţa legii şi al autorităţilor publice, fără privilegii şi discriminări etc.;

b) Constituţia reglementează principiile şi instituţiile fundamentale privind administraţia publică în mod expres. Astfel, ea consacră instituţia Preşedintelui, Guvernului, administraţia centrală de specialitate, administraţia publică locală, rolul Preşedintelui de mediator între puterile statului şi între stat şi societate, principiul cooperării Guvernului cu organismele sociale interesate, principiile autonomiei locale, descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice, precum şi pe cel al asigurării dreptului

---

[1] I. Deleanu, *Revizuirea Constituţiei. Temele revizuirii,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 35.

[2] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane, op. cit.,* p. 1.

[3] A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. I, ed. a V-a, p. 132.

[4] G. Vrabie, *Constituţie, stat, suveranitate – concepte ce trebuie regândite,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 2.

[5] Publicată în M. Of. nr. 658 din 21 iulie 2004, Legea nr. 340/2004 a fost republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

cetățenilor care au o pondere semnificativă de a-şi utiliza limba natală în raporturile cu administrația publică locală şi cu serviciile deconcentrate ale administrației centrale de specialitate etc.;

c) Constituția consacră izvoarele propriu-zise ale dreptului administrativ, prevăzându-le sau trimițând la actul normativ care urmează să le prevadă. De exemplu, ea consacră cele trei tipuri de legi, ordonanțele şi hotărârile Guvernului, trimite implicit la actele administrației centrale de specialitate, recunoscând existența acestora şi reguli de înființare şi funcționare a lor;

d) Constituția îndeplineşte *funcția de determinare a procesului politic vizând transformarea, prin votul majorității, a politicii în drept,* care se exprimă prin *principiul primordialității sale ca sursă normativă supremă în ordinea juridică*[1]. Această trăsătură esențializează rolul Constituției de a fi ea însăşi sursă supremă de drept, la care trebuie să se raporteze toate celelalte.

În calitatea sa de lege fundamentală a statului, Constituția reflectă în cel mai înalt grad tipul de structuri şi mecanisme politice, legalizând într-o formă sau alta mecanismele exercitării puterii[2].

Alături de Constituție aşază *legile constituționale,* acestea fiind, potrivit art. 73 alin. (2), cele *prin care se revizuieşte Constituția*[3].

Reprezintă deja un truism împărțirea constituțiilor, din punctul de vedere al aptitudinii lor de a fi revizuite, în *constituții suple* şi *constituții rigide.* Constituțiile **suple** sau **flexibile** se caracterizează prin faptul că regulile de conduită pe care le stabilesc au aceeaşi valoare din punct de vedere juridic ca şi legile ordinare, putând fi modificate potrivit procedurii legislative obişnuite. **Constituțiile rigide** sunt cele care răspund nevoii ce se resimte în orice stat de a exista anumite reglementări juridice pe care Parlamentul să nu le poată modifica pe calea legislației obişnuite[4]. Acestei clasificări clasice i se adaugă o categorie intermediară, în care se încadrează actuala noastră Constituție, care *„este o Constituție semirigidă, condițiile de revizuire fiind destul de complicate"*[5].

Din interpretarea prevederilor art. 73 alin. (1) şi (2) şi ale art. 152 din Constituție, înțelegem *că o lege constituțională poate viza orice prevedere din Legea fundamentală, cu excepția acelora care constituie, potrivit art. 152, o limită de revizuire a Constituției* (dispozițiile privind caracterele statului român de stat național, unitar şi indivizibil, limba oficială, forma republicană de guvernământ etc.).

Existența limitelor impuse de art. 152 în ceea ce priveşte posibilitatea revizuirii Constituției nu împiedică reprezentanții unei minorități naționale, respectiv cea maghiară, de a formula revendicări permanente având ca scop declararea autonomiei teritoriale a unor părți din teritoriul României. Emblematică în acest sens rămâne

---

[1] R. Arnold, *Democratie formelle et democratie substantielle,* în I. Cochințu, M. Enache (coord.), *In Honorem Ioan Vida. Reforma statului în cadrul democrației constituționale,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017, pp. 95-96.

[2] M. Tutunaru, *Unele considerații cu privire la legalitate, legitimitate şi conceptul de sistem constituțional în coordonatele actuale ale dreptului* în M. Apostolache (coord.) – *Constituția şi societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 358.

[3] Procedura de revizuire a Constituției face obiectul de reglementare al titlului VII al Constituției (art. 150-152).

[4] T. Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice, Tratat elementar,* vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 45 şi 47.

[5] G. Vrabie, *Drept constituțional şi instituții politice,* vol. I, Ed. Cugetarea, Iaşi, ed. a IV-a, p. 258.

propunerea legislativă privind statutul de autonomie al Ţinutului Secuiesc, care se află în permanenţă înregistrată la cele două Camere ale Parlamentului. Pentru exemplificare, invocăm propunerea legislativă PL-X nr. 87 din 1 martie 2004, iniţiată de şapte deputaţi UDMR[1], transmisă Camerei Deputaţilor cu adresa nr. 18/181/15 februarie 2004, pe care Senatul, în calitate de Cameră decizională, a respins-o definitiv, după cum rezultă din corespondenţa dintre cele Camere ale forului legiuitor[2]. Pentru a putea înţelege lipsa de legitimitate a acestei iniţiative legislative, dintre cele 131 de articole câte cuprinde redăm prima frază a art. 2: *„Ţinutul Secuiesc devine o regiune autonomă cu personalitate juridică în cadrul României"*. Este evident că un asemenea text contravine caracterului unitar al statului român, proclamat prin art. 1 alin. (1) şi calificat de art. 152 limită de revizuire a Constituţiei. După cum se arată în avizul Consiliului Legislativ, *„statul unitar constituie o singură formaţiune statală, este el însuşi şi numai el subiect de drept internaţional, presupune o singură ordine juridică bazată pe o unică Constituţie şi un singur sistem de organizare prin care se exercită cele trei puteri fundamentale, populaţia sa având o singură cetăţenie.* ***Sfera de cuprindere a ordinii juridice, ca şi cea de exercitare a autorităţii organelor puterii, este raportată la întreg teritoriul statului şi la întreaga populaţie, indiferent de etnie sau naţionalitate*** (s.n.)"[3]. Iniţiativa legislativă a fost reluată în mai multe rânduri. În 2005 ea a provenit de la doi parlamentari UDMR[4], în 2009, aceiaşi parlamentari au reluat procedura, propunerea legislativă primind aviz negativ de la comisiile de specialitate ale Parlamentului[5] şi de la Consiliul Legislativ[6]. Continuarea documentării ar determina, potrivit informaţiilor noastre, regăsirea permanentă, printre propunerile legislative, a celor care vizează acest obiect de reglementare, ceea ce, cum ne-am exprimat deja, contravine principiilor constituţionale şi chiar ne-am îngădui să spunem **limitelor de exercitare a iniţiativei legislative.** Spunem aceasta în contextul în care Constituţia, prin art. 74, garantează deputaţilor şi senatorilor **dreptului la iniţiativă legislativă.** Se pune însă întrebarea: **un asemenea drept este nelimitat, el poate privi orice materie, făcând abstracţie de cadrul constituţional şi de principiile unanim acceptate în care funcţionează statul român?** În opinia noastră, **răspunsul este negativ.** Parlamentarii, ca şi alte categorii de demnitari depun un jurământ, după validarea mandatului lor, în care se obligă, de regulă, cu mâna pe Biblie şi întotdeauna pe Constituţie, **să respecte Constituţia.** Este neîndoielnic faptul că o propunere legislativă care înfrânează normele Constituţiei este neconstituţională, iar parlamentarul care a iniţiat-o se plasează în afara Constituţiei. De aceea, în opinia noastră, deşi este o problemă care ţine eminamente de dreptul

---

[1] Este vorba despre deputaţii Kovacs Zoltan, Pecai Ferenc, Szilagyi Zsolt, Toro T. Tibor şi Vekov Karoly.

[2] Astfel, prin adresa nr. L 239 din 29 iulie 2004, preşedintele Senatului transmite preşedintelui Camerei Deputaţilor şi celor cinci autori ai propunerii legislative faptul că *„în şedinţa din 29 iunie 2004, Senatul a respins propunerea legislativă privind Statutul de Autonomie al Ţinutului Secuiesc"*.

[3] Avizul nr. 405/11 martie 2004 al Consiliului Legislativ referitor la propunerea legislativă privind Statutul de Autonomie al Ţinutului Secuiesc, p. 5, par. 4-5.

[4] Este vorba despre deputaţii Becsek Grda Deszo şi senatorul Sogor Csaba.

[5] Exemplificăm cu Avizul negativ XXII/55/28 01V 2009 al Comisiei pentru buget, finanţe, activitate bugetară şi piaţă de capital al Senatului, Raportul comun de respingere al Comisiilor pentru administraţie publică, organizarea teritoriului şi protecţia mediului şi al Comisiei juridice de numiri, disciplină şi imunităţi a Senatului.

[6] Avizul Consiliului Legislativ nr. 1251 din 14 septembrie 2005.

constituțional, dar afectează expres sau implicit şi dreptul administrativ, când vizează instituții ale acestuia, este necesar să se consacre norme care să reglementeze acest aspect, prin regulamentele de organizare şi funcționare a celor două Camere ale Parlamentului, inclusiv dispoziții în legea privind statutul deputaților şi senatorilor[1].

§ 3. Legea organică şi legea ordinară. Caracterul de regulă al legii ordinare

3.1. Într-o definiție de referință, formulată de unul din juriştii şi oamenii de spirit luminați pe care i-a avut România, legea reprezintă *regula edictată de puterea legiuitoare, care ordonă, opreşte sau permite ceva şi la care toată lumea este datoare să se supună*[2].

Termenul lege poate fi definit, conform ideilor exprimate constant în doctrină[3], în două accepțiuni. *Stricto sensu,* el reprezintă *actul normativ emis de Parlament potrivit normelor de procedură stabilite de Constituție şi de regulamentele parlamentare,* iar *lato sensu,* termenul lege *evocă ideea de obligativitate a normelor juridice şi de aceea el este întrebuințat pentru orice act normativ, indiferent de autoritatea publică de la care emană.*

Făcând un necesar recurs la istorie, într-o metaforă superbă, Plutarh spunea că **legea este stăpâna tuturor muritorilor şi nemuritorilor.** Iar juriştii romani considerau că legea reprezenta *quod populus iubet atque constituit,* adică **ceea ce poporul hotărăşte şi adoptă**[4].

Actuala Constituție, prin art. 61 alin. (1), declară Parlamentul ca fiind **unica autoritate legiuitoare a țării.** Acest statut al Parlamentului determină, într-o opinie pe care, în cea mai mare parte, o împărtăşim[5], următoarele concluzii privind locul şi rolul legii, ca act juridic al Parlamentului, în sistemul normativ românesc:

a) legea reprezintă **cea mai înaltă formă de voință juridică,** neexistând un alt act care să aibă o forță juridică superioară;

b) ca o consecință a acestui rol, **toate celelalte acte juridice trebuie să-i fie subordonate.** Se impun totuşi unele precizări cu privire la unele acte juridice, respectiv **ordonanțele Guvernului,** în cele două forme ale lor, simple sau de urgență. Apreciem că în cazul lor nu se mai poate vorbi despre o *subordonare față de lege,* ele fiind acte juridice cu forța legii, ordinare sau organice, după caz. Dincolo de aceste aspecte, apreciem că termenul de *„subordonare"* poate fi mai degrabă utilizat în ceea ce priveşte raporturile dintre subiectele de drept public sau de drept privat şi nu între actele juridice care pot emana de la acestea;

---

[1] Este vorba despre Legea nr. 96/2006, republicată în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

[2] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 25.

[3] M. Enache, *Ierarhia legilor şi evenimentele legislative care se produc între data intrării în vigoare şi data ieşirii din vigoare a legii,* în Dreptul nr. 7/2012, p. 116 şi opiniile citate la nota de subsol nr. 1.

[4] D. Văcăroiu, *Izvoarele dreptului roman – o abordare terminologică,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 31.

[5] C. Ionescu, *Fundamente teoretice şi legitimitatea delegării legislative,* în Revista de Drept Public nr. 4/2013, pp. 30-31.

c) **legea conține prevederi care sunt obligatorii şi trebuie aplicate sau, după caz, respectate de către toate subiectele de drept,** persoane fizice sau juridice, de drept public sau de drept privat, autorități publice şi particulari în egală măsură[1];

d) **în sistemul constituțional actual din România, singura autoritate publică în a cărei competență intră adoptarea legilor** este **Parlamentul.** Însă *legiferarea nu reprezintă doar o aptitudine a Parlamentului, ci şi o împuternicire pe care națiunea i-o conferă şi îl obligă să o îndeplinească. Parlamentul este dator să legifereze în numele poporului, pentru popor şi sub controlul poporului*[2].

e) caracterul exclusiv al competenței Parlamentului în a adopta legi face ca acesta să nu aibă o **sferă legislativă determinată,** astfel cum se întâmplă în Franța, unde materiile care intră în competența de legiferare a Parlamentului sunt prevăzute de Constituție, restul materiilor intrând în competența de legiferare a Guvernului prin regulamente. Pentru aceasta, doctrina franceză s-a exprimat în sensul că în această țară *regulamentul a devenit regula, iar legea excepția.* Nedispunând de o sferă legislativă prestabilită de legiuitorul constituant, rezultă că Parlamentul *îşi poate revendica dreptul exclusiv să adopte legi în cele mai diverse domenii ale vieții sociale*[3].

În interpretarea art. 61 din Constituție[4], Curtea Constituțională a statuat[5] că prevederile sale referitoare la statutul de unică autoritate legiuitoare al Parlamentului îi conferă acestuia un *monopol legislativ,* Parlamentul fiind unica autoritate legiuitoare care adoptă legi, termenul de *lege* urmând a fi definit prin raportare la **două criterii:** *criteriul formal sau organic,* potrivit căruia legea este un act al puterii legiuitoare, denumirea ei izvorând din cea a organului competent să o adopte, în baza procedurii care este reglementată de Constituție şi de Regulamentele celor două Camere; *criteriul material,* care se raportează la conținutul reglementării, determinat de obiectul normei şi natura relațiilor sociale reglementate, aspect sub care Parlamentul are plenitudine de legiferare.

Aspectele identificate anterior ne permit să definim legea ca reprezentând **actul juridic adoptat de Parlament, în calitatea acestuia de unică autoritate legiuitoare şi în conformitate cu prevederile Constituției, care are o forță juridică superioară în raport cu toate celelalte acte normative care compun sistemul de drept în România, supusă controlului exercitat de Curtea Constituțională, care instituie drepturi şi obligații corelative obligatorii pentru toate subiectele de drept.**

3.2. Prin art. 73 se consacră **trei categorii de legi,** respectiv legile **constituționale,** legile **organice** şi cele **ordinare.** *„Această ordonare a legilor indică şi ierarhia lor. În vârful ierarhiei se află legile constituționale, la un nivel imediat inferior cele organice şi apoi legile ordinare."*[6].

Ca şi alte instituții juridice, şi termenul *„lege organică"* a fost consacrat şi utilizat în perioada interbelică. El a fost utilizat în această perioadă în baza Constituției din 1923,

---

[1] O asemenea concluzie se desprinde şi din norma constituțională instituită prin art. 16 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia *„nimeni nu este mai presus de lege".*

[2] C. Ionescu, *Constituția României comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare şi jurisprudența Curții Constituționale, Titlul III, Capitolul I – Parlamentul,* Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 14.

[3] C. Ionescu, *Fundamente teoretice şi legitimitatea delegării legislative, art. cit.,* p. 30.

[4] Prin art. 61, Parlamentul este calificat drept *unică autoritate legiuitoare a țării.*

[5] Prin Decizia C.C.R. nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în M. Of. nr. 145 din 27 februarie 2017, par. 88.

[6] M. Enache, *Ierarhia legilor şi evenimentele legislative care se produc între data intrării în vigoare şi data ieşirii din vigoare a legii, art. cit.,* p. 120.

în semnificația limbajului instituit mai târziu în baza Constituției franceze din 1958, în sensul reglementării unor domenii de raporturi sociale de o importanță deosebită sau pentru a reglementa funcționarea unor autorități enunțate fără nicio dezvoltare de Constituție. Prin semnificația care îi era conferită, se urmărea să se sublinieze importanța deosebită atribuită unor reglementări, fără a se voi să se facă deosebire din punctul de vedere al forței juridice între ele şi alte legi[1].

În ceea ce priveşte analiza celor două categorii de legi, întotdeauna am considerat, în lucrările noastre anterioare şi în activitatea cu studenții, că metoda comparatistă, care pune față în față instituțiile, identificând elemente comune şi diferențieri, este una care permite înțelegerea mai rapidă, dar şi mai profundă a acestora. Consecvenți acestei viziuni, considerăm că prezintă interes didactic o prezentare a **legii organice** în paralel cu **legea ordinară.**

Apreciem că două criterii de distincție sunt relevante, şi anume:

a) primul este cel al ***domeniilor*** în care intervin legea organică şi cea ordinară.

Din analiza textelor constituționale desprindem următoarele concluzii:

– legea organică intervine în **domeniile pe care i le rezervă expres Constituția, fie prin enumerarea acestor domenii, în art. 73 alin. (3) lit. a)-s), fie prin norma de trimitere, cuprinsă la lit. t) către celelalte domenii pentru care în Constituție se prevede adoptarea de legi organice**[2]. În conformitate cu dispozițiile Constituției, pot fi identificate 51 de materii a căror reglementare se realizează prin intermediul unei legi organice[3].

Conținutul art. 73 alin. (3), care enumeră domeniile care sunt rezervate, potrivit Constituției, reglementa prin lege organică, a suferit modificări şi completări prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției, între acestea regăsindu-se şi adăugarea, printre aceste domenii, a *statutului minorităților naționale*[4]. În primul rând, se pune problema nevoii de a se consacra o asemenea normă, în contextul în care minoritățile naționale reprezintă o componentă a statului național unitar care este România, lor li se recunosc prin Constituție anumite drepturi, care se adaugă, suplimentar, drepturilor şi îndatoririlor de care beneficiază şi pe care trebuie să le respecte orice cetățean român. Dezvoltarea regimului juridic al acestor drepturi speciale se regăseşte în reglementările-cadru ale materiei respective, aplicabile tuturor cetățenilor români. De exemplu, în Legea educației naționale nr. 1/2011 se regăsesc particularitățile garantării dreptului la învățătură pentru cetățenii aparținând minorităților naționale; Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale şi Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici conțin dispoziții referitoare la drepturile minorităților naționale în raporturile cu administrația publică sau Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară[5], ce are în cuprinsul său reguli privind dreptul minorităților naționale de a-şi folosi limba natală în raporturile cu puterea judecătorească. De aceea, în opinia noastră, nu era nevoie de o lege organică distinctă care să reglementeze *statutul minorităților naționale.* Aceasta, deoarece adevăratul *statut* al acestora este de

---

[1] T. Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice, op. cit.,* vol. I, p. 67.

[2] Vom constata astfel că art. 3 alin. (2) prevede că *„frontierele țării sunt consfințite prin lege organică";* art. 5 trimite la o lege organică prin care să se determine *condițiile de dobândire, păstrare sau pierdere a cetățeniei române* şi exemplele ar putea continua.

[3] I. Vida, *Legistică formală, introducere în tehnica şi procedura legislativă,* ed. a IV-a, Bucureşti, 2010, p. 47 şi urm.

[4] Este vorba de art. 73 alin. (30) lit. r), care face vorbire despre *statutul minorităților naționale din România,* ce urmează a se reglementa prin lege organică.

[5] Publicată în M. Of. nr. 576 din 29 iunie 2004, republicată în M. Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005.

cetățeni români a căror origine este alta decât cea română, ceea ce determină Constituția şi legile care reglementează activitatea diferitelor autorități, instituții şi servicii publice să conțină reglementări speciale pentru ei.

Dar, depăşind această discuție de principiu, Guvernul în exercițiu la acea dată[1] a supus dezbaterii[2] *în procedura de urgență* prevăzută de art. 76 alin. (3) din Constituție Proiectul de Lege privind statutul minorităților naționale din România. Constatăm că nu a fost vorba despre o *inițiativă legislativă,* ci despre un *proiect de lege* inițiat de Guvern în condițiile care, în mod evident şi de înțeles, este rezultatul unor negocieri, alianțe, susțineri politice de care orice guvern are nevoie pentru a-şi exercita mandatul. Proiectul a obținut avize negative sau favorabile, cu observații şi propuneri, de la comisiile de specialitate ale Parlamentului şi de la Consiliul Legislativ[3], iar din informațiile noastre, adoptarea lui a fost, cel puțin pentru moment, abandonată, în contextul în care nu se mai regăseşte pe ordinea de zi a Parlamentului de ani buni. Dintre multele exagerări pe care le conținea proiectul, o invocăm pe aceea de creare a unor autorități centrale cu funcții paralele autorităților naționale, cu atribuții similare Guvernului sau Parlamentului, precum şi a altor autorități publice sau de lărgire a dreptului minorităților naționale de a-şi utiliza limba natală în aproape toate domeniile, inclusiv la şcoala pentru obținerea permisului de conducere. Toate acestea evident că afectau caracterele de stat național şi unitar al statului român, respectiv cel de limbă oficială al limbii române, care reprezintă, în egală măsură, limite de revizuire a Constituției. Am considerat necesar să introducem aceste informații pentru a atrage atenția asupra unor lucruri nelalocul lor care se pot întâlni în practică, care ies din matca lor constituțională şi care afectează nu doar regimul sau, după caz, statutul anumitor instituții, ci şi normala funcționare a statului de drept, în ansamblul său.

Raportându-ne la legea ordinară, constatăm că nu sunt prevăzute în Constituție în **ce domenii intervine.** O asemenea sarcină nu poate fi asumată de niciun legiuitor, înțelegând că oricând poate interveni un domeniu care să se impună a fi reglementat prin lege ordinară. Interpretăm astfel că, prin eliminare, **legea ordinară reglementează în toate celelalte domenii care nu au fost rezervate de legiuitorul constituant legii organice.**

---

[1] Este vorba despre Guvernul condus, în calitate de prim-ministru, de Călin Popescu-Tăriceanu.

[2] Prin Hotărârea nr. E 122 din 19 mai 2005.

[3] Pentru cunoaşterea istoriei acestui proiect, pe care personal am trăit-o ca fost senator în legislatura 2004-2008 şi căruia ne-am împotrivit cu toată forța argumentelor, precizăm că au dat *aviz negativ* în Senat, Comisia pentru egalitate de şanse între femei şi bărbați (avizul nr. XXI/38 din 21 iunie 2005) şi Comisia pentru cultură, artă şi mijloace de informare în masă, condusă la acea vreme de marele şi regretatul poet Adrian Păunescu (avizul nr. XXVII/47/7 iunie 2005). *Aviz favorabil* au dat Comisia pentru învățământ, ştiință şi tineret (avizul nr. XXVI/204/15 iunie 2005) şi Comisia pentru administrație publică şi organizarea teritoriului (avizul nr. XXVIII/118/7 iulie 2005). Raportul comun a fost întocmit de către Comisia juridică de numiri, disciplină, imunități şi validări şi Comisia pentru drepturile omului şi a fost *favorabil, cu observații* (avizul nr. XVII/842/2005 şi nr. XXIV/56/2005). Consiliul Legislativ a dat *avizul favorabil* nr. 535 din 23 mai 2005, soluție, în opinia noastră, discutabilă, dat fiind faptul că avizul conține numeroase observații care relevă contradicția Proiectului de lege cu prevederile constituționale şi principiile care guvernează această materie la nivel european, însă omite aspecte care sunt cel puțin la fel de grave sau chiar mai grave. Una dintre problemele grave ale acestui proiect era, cum am precizat deja, aceea că se înființau autorități publice competente exclusiv pentru minoritățile naționale, care funcționau paralel cu cele ale statului național român, cu atribuții care vizau cele trei clasice puteri în stat sau excedeau acestora, ceea ce afecta, practic golea de conținut ideea de stat național şi unitar (exemplu Consiliul Național al Autonomiei Culturale a Minorităților Naționale, corespondentul paralel al Ministerului Culturii; Consiliul Minorităților Naționale, prescurtat CMN, conceput ca un organ paralel Parlamentului României).

b) cel de-al doilea **criteriu** este cel al ***modului de adoptare,*** ca element de distincție între legea organică şi cea ordinară.

Astfel, în conformitate cu art. 76 alin. (1), legile organice şi hotărârile privind regulamentele Camerelor *se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere.*

În schimb, legile ordinare şi hotărârile sunt adoptate, potrivit art. 76 alin. (2), cu *votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră.*

Prin cel de-al treilea alineat, se recunoaşte Parlamentului dreptul ca, **la cererea Guvernului sau din proprie inițiativă, să poată adopta proiecte de legi sau propuneri legislative cu procedură de urgență, stabilită potrivit Regulamentului fiecărei Camere.**

În acord cu cele exprimate într-o opinie avizată, constatăm că *deosebirile dintre categoriile de legi consacrate de Constituție privesc atât* ***conținutul, domeniile*** *(sensul material),* cât şi ***procedurile de adoptare*** *(sensul formal)*[1].

3.3. Elemente comune ale regimului juridic al legilor organice şi ordinare

Între cele două categorii de legi există nu numai deosebiri, ci şi elemente comune de regim juridic, care relevă calitatea lor de acte ale aceluiaşi autor, singurul organ legiuitor astăzi în România.

a) Instituirea obligativității publicării în Monitorul Oficial

În conformitate cu art. 78 din Constituție, *„legea se publică în Monitorul Oficial".*

Obligativitatea publicării trebuie coroborată cu principiul concentrat în celebrul adagiu *nemo censsetur ignorare legem.* Acesta semnifică faptul că nimeni nu se poate apăra, nu se poate disculpa invocând faptul că nu a cunoscut legea. În contextul în care *„nimeni nu se poate apăra în justiție invocând necunoaşterea legii"*, iar statul obligă cetățenii să cunoască legea, rezultă că statul, la rândul său, este obligat să asigure cunoaşterea legii publicând-o în Monitorul Oficial.

b) Momentul intrării în vigoare a legii

Prin acelaşi art. 78 din Constituție se prevede că legea poate intra în vigoare la două momente:

a) la trei zile de la data publicării în Monitorul Oficial, care reprezintă regula;

b) la o altă dată, care trebuie însă să fie ulterioară publicării şi prevăzută în textul ei.

Această a doua variantă, care impune caracterul ulterior al unei alte posibile date de intrare în vigoare, este justificată de principiul **neretroactivității legii,** prevăzut de art. 15 alin. (2)[2], conform căruia legea produce efecte numai pentru viitor, cu două excepții admise de textul constituțional, legea penală şi cea contravențională mai favorabilă. Rezultă astfel că data prevăzută în textul legii nu poate fi decât ulterioară publicării, pentru a nu se încălca principiul constituțional şi legal[3] al neretroactivității.

c) Un alt element comun este reprezentat de ***caracterul normativ al legii,*** faptul că ea nu este făcută pentru anumite persoane în particular, ci pentru toate în general, după cum rezultă şi din definiția dată de Ulpian legii – *iura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur*[4].

---

[1] I. Muraru, N. Popa, E.S. Tănăsescu, *Controlul anterior „a priori"[Art. 144 lit. a) din Constituție],* în Revista de Drept Public nr. 2/2000, p. 5.

[2] Art. 15 alin. (2) prevede că *„legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile".*

[3] Principiul neretroactivității este prevăzut şi de art. 1 C. civ., care face referire la legea civilă.

[4] D. Văcăroiu, *Izvoarele dreptului roman – o abordare terminologică,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 32.

3.4. Precizări privind calitatea de izvor de drept administrativ a legilor organice sau ordinare şi raportul dintre cele două categorii de legi

Pentru ca un act juridic să reprezinte izvor pentru o anumită ramură a dreptului, este necesar ca el să reglementeze relaţii sociale care aparţin acelei ramuri a dreptului. De la o asemenea condiţie nu fac excepţie nici legile. Astfel, legile, organice sau ordinare, reprezintă izvoare ale dreptului administrativ atunci când, prin obiectul lor de reglementare, vizează materii care constituie obiectul acestei ramuri de drept.

Analizând domeniile în care intervin **legile organice,** vom constata că **majoritatea lor sunt izvoare de drept administrativ,** reglementând domenii aparţinând acestei ramuri de drept[1].

În ceea ce priveşte legile ordinare, ele vor reprezenta izvoare al acestei ramuri de drept *„numai în măsura în care ele reglementează relaţii sociale care fac obiectul administraţiei publice"*[2].

O teză care are o semnificaţie deosebită pentru regimul juridic al celor două tipuri de legi este aceea că în sistemul actual **legea ordinară e regula, iar cea organică e excepţia**[3].

Aducem în fundamentarea acestei teze următoarele argumente:

a) domeniile legii organice sunt strict şi limitativ prestabilite de legiuitorul constituant. Rezultă că, prin eliminare, toate celelalte domenii vor fi reglementate prin legea ordinară;

b) procedura de adoptare impune, la legea organică, majoritatea absolută, care este mult mai greu de îndeplinit decât majoritatea simplă[4].

În practica de legiferare se întâlneşte situaţia ca într-o lege organică să fie cuprinse norme care ţin de legea ordinară, care este posibilă, conform principiului *cine poate mai mult poate şi mai puţin.* În cazul în care o lege ordinară conţine norme care ţin de legea organică, apreciem că ne aflăm în afara cadrului constituţional, deoarece **printr-un act normativ cu o forţă juridică inferioară nu pot fi consacrate norme care ţin de un act normativ ce are o forţă juridică superioară lui.** În jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a pus problema **modului în care urmează a se soluţiona** un **eventual conflict** apărut **între prevederile cu caracter ordinar cuprinse într-o lege organică.** Instanţa de contencios constituţional a statuat că **dispoziţiile care nu au caracter ordinar dintr-o lege organică pot fi modificate printr-o lege ordinară**[5]**.** În opinia noastră, o asemenea soluţie este criticabilă, dat fiind faptul că prin Constituţie se impun majorităţi diferite pentru adoptarea legilor organice şi a celor ordinare, iar soluţia decisă de Curtea Constituţională consacră, practic, o soluţie contrară Constituţiei. Ulterior, Curtea a revenit asupra acestei poziţii de principiu, statuând că *o lege organică nu poate fi modificată printr-o lege ordinară, chiar dacă dispoziţiile impuse modificării ţin de domeniul legii ordinare*[6]. În acest fel, s-a revenit practic la matca firească a Constituţiei. Pusă în situaţia de a clarifica aspectele contradictorii din jurisprudenţa Curţii Constituţionale, doctrina a exprimat opinia, la care ne raliem,

---

[1] Exemplu: contenciosul administrativ, administraţia publică, statutul funcţionarilor publici, regimul autonomiei locale, regimul general al proprietăţii (în care se include şi cel al proprietăţii publice etc.).

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, p. 134.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.,* vol. I, p. 63.

[4] Din experienţa noastră de fost parlamentar, ne amintim cu câtă dificultate „trecea" uneori prin Senat o lege organică, existând situaţii în care, pentru unul sau câteva voturi, ea nu putea fi adoptată.

[5] A se vedea Decizia C.C.R. nr. 2/1995, publicată în M. Of. nr. 5 din 13 ianuarie 1995 şi Decizia C.C.R. nr. 88/1998, publicată în M. Of. nr. 207 din 3 iunie 1998.

[6] A se vedea Decizia C.C.R. nr. 545/2006, publicată în M. Of. nr. 638 din 25 iulie 2006.

conform căreia *„legea organică, şi atunci când conține prevederi specifice legii ordinare, rămâne supusă regimului inițial de adoptare”*, iar *„o lege care prin caracterul ei este organică [potrivit art. 73 alin. (3) din Constituție] își păstrează acest caracter chiar dacă a fost adoptată prin procedura angajării răspunderii”*[1].

Se cuvine să adăugăm faptul că, în afară de cele trei categorii de legi pe care le-am analizat deja, prin art. 148 şi art. 149 mai regăsim reglementată o **lege specială,** care se adoptă de cele două Camere ale Parlamentului reunite în şedință comună, cu majoritatea calificată de 2/3[2]. Acest lucru a determinat autorul să aprecieze că ne-am afla în prezența unui conflict între dispozițiile constituționale referitoare la categoriile de legi (art. 73) şi cele ale art. 148 şi art. 149. Ne raliem opiniei critice față de această interpretare, conform căreia, deşi formal, s-ar putea susține că ne-am afla în prezența unui conflict între prevederile constituționale respective – în realitate, trebuie înțeles că, atunci când Legea de revizuire a Constituției a trebuit să rezolve problema aderării României la NATO şi la Uniunea Europeană[3], a introdus, doar pentru aceste situații, o lege specială, care se adoptă în şedința comună a celor două Camere cu votul calificat de 2/3[4].

În doctrină s-a pus problema determinării **naturii juridice a acestor legi,** în sensul de a se stabili dacă ea face parte din categoria legilor constituționale, legilor organice sau a celor ordinare, în contextul în care *„nu par a se încadra în niciuna din categoriile stabilite de art. 73 alin. (3) din Constituție”*[5]. În opinia autorului citat, soluția ar trebuie să fie *„aceea de a le considera legi ordinare.”*[6]. Nu putem împărtăşi o asemenea opinie, în contextul în care regimul juridic al legii ordinare este expres reglementat de Constituție, sub aspectul **procedurii de adoptare** şi al faptului că **obiectul ei de reglementare include toate domeniile care nu sunt rezervate unei legi organice,** ea reprezentând, cum am menționat deja, **regula** între cele trei tipuri de legi. În opinia noastră, **legea prevăzută de art. 148 şi art. 149 reprezintă o categorie de lege de sine stătătoare, care include:**

– **elemente care țin de legea constituțională,** întrucât prin adoptarea lor se acționează asupra principiului suveranității, de vreme ce art. 148 alin. (1) se referă *expressis verbis* la *transferarea unor atribuții către instituțiile comunitare* (europene, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona) şi **se aprobă cu o majoritate calificată, de 2/3,** majoritate utilizată şi pentru adoptarea legilor constituționale, conform art. 151 alin. (1) din Constituție;

– **elemente care țin de legea organică,** dat fiind faptul că **aceasta reglementează anumite materii, care sunt prevăzute expres şi limitativ de Constituție.**

---

[1] Ş. Beligrădeanu, I.T. Ştefănescu, *Considerații referitoare la unele dispoziții în legătură cu salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cumulul pensiei cu salariul, cumulul de funcții şi la negocierea colectivă înscrise în Legile nr. 330/2009 şi 329/2009, precum şi în Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 1/2010,* în Dreptul nr. 4/2010, pp. 18 şi urm., *apud.* M. Enache, *Ierarhia legilor şi evenimentele legislative care se produc între data intrării în vigoare şi data ieşirii din vigoare a legii, art. cit.,* p. 124.

[2] I. Vida, *Antonimii intraconstituționale,* în Pandectele Române nr. 1/2004, pp. 182-196.

[3] A. Fuerea, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Aspecte procedurale,* în Revista de Drept Public nr. 2/2005, pp. 106-120; I.M. Anghel, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană putea fi ratificat şi fără a se ocoli verificarea constituționalității lui,* în Revista de Drept Public nr. 2/2005, pp. 120-132.

[4] A. Iorgovan, *Din nou despre revizuirea Constituției (Teze şi antiteze),* în Revista de Drept Public nr. 2/2004, p. 31.

[5] M. Enache, *Ierarhia legilor şi evenimentele legislative care se produc între data intrării în vigoare şi data ieşirii din vigoare a legii, art. cit.,* p. 124.

[6] M. Enache, *Ierarhia legilor şi evenimentele legislative care se produc între data intrării în vigoare şi data ieşirii din vigoare a legii, art. cit.,* p. 125.

Într-o asemenea arhitectură constituțională, apreciem că ierarhia legilor pe care o consacră art. 73 alin. (1) raportat la art. 148 şi art. 149 din Constituție este următoarea: **legea constituțională, legea prevăzută de art. 148 şi art. 149 din Constituție, legea organică şi legea ordinară.**

§ 4. Ordonanțele Guvernului

Constituția din 1991 conține dispoziții care, la o analiză superficială, ar putea fi considerate contradictorii. Astfel, pe de o parte, se consacră rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, iar pe de altă parte, se prevede că şi Guvernul poate adopta acte juridice cu forța legii numite **ordonanțe,** care pot fi de două categorii, cum vom dezvolta în cele ce urmează. Ele sunt consacrate constituțional de art. 108 şi art. 115 din Constituție, reprezentând rodul instituției **„delegării legislative"**, adică al împuternicirii pe care o primeşte Guvernul, deci executivul, de a emite acte normative cu forță juridică egală legii. Dintre cele două acte ale Guvernului, misiunea ordonanței este **să înlocuiască legea,** pe când hotărârea, celălalt act al Guvernului, are rolul **de a pune în executare legea.**

În doctrina de specialitate, delegarea legislativă a fost definită ca reprezentând *„modalitatea de conlucrare între Parlament şi Guvern, în virtutea principiului separației şi colaborării puterilor în stat, în temeiul căruia Guvernul este învestit cu exercitarea, în anumite condiții, a unei funcții legislative"*[1].

Din coroborarea art. 108 şi art. 115 rezultă că sistemul constituțional actual consacră două tipuri de ordonanțe[2]:

– **ordonanțe obişnuite,** adoptate pe baza unei legi speciale de abilitare, prin care Parlamentul împuterniceşte Guvernul să le adopte *„în domenii care nu fac obiectul legii organice"*. Rezultă că acest tip de ordonanță poate interveni, *a contrario*, în **domenii care fac obiectul de reglementare al legii ordinare.**

În ceea ce priveşte momentul în care poate interveni abilitarea, nu împărtăşim teza, exprimată de unii autori[3], conform căreia *ordonanțele obişnuite se pot emite numai în perioada în care Parlamentul se află în vacanță.* Legea fundamentală nu impune o asemenea restricționare şi nimic nu împiedică Parlamentul ca, din considerente care privesc raționalizarea propriei activități, să transfere Guvernului anumite atribuții de legiferare chiar în perioada în care el se află în sesiune.

– **ordonanțe de urgență**[4] care, potrivit textului constituțional, *„intervin în situații extraordinare"*, făcând referiri la „Ordonanța de urgență a Guvernului care poate cuprinde inclusiv norme de natura legii organice" [art. 115 alin. (5)].

Inițial, fostul art. 114, devenit art. 115 după revizuire şi republicare, nu conținea prevederi cu privire la posibilitatea ca prin ordonanțe de urgență să se reglementeze şi

---

[1] M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României comentată şi adnotată*, Regia Autonomă Monitorul Oficial Bucureşti, 1992, p. 254.

[2] Cu privire la regimul juridic al ordonanței, v. D. Apostol, *Despre natura juridică şi regimul juridic aplicabil Ordonanțelor de Guvern*, în Revista de Drept Public nr. 1/1995, pp. 94-101.

[3] M. Preda, *Drept administrativ, Partea generală*, ed. revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 31.

[4] V., pentru dezvoltări, M. Constantinescu, *Conținutul ordonanței de urgență a Guvernului,* în Dreptul nr. 8/1998, pp. 30-35.

materii ale legilor organice. În acest context, Curtea Constituțională a fost sesizată cu privire la această problemă până la revizuirea Constituției și s-a pronunțat în mai multe decizii asupra posibilității ca ordonanța de urgență să intervină și în domeniile legii organice. Semnalăm practica exprimată consecvent de Curte, de exemplu prin Decizia nr. 134/1998[1], în care s-a statuat că interdicția reglementării în domeniile rezervate legii organice nu este aplicabilă și ordonanței de urgență a Guvernului. Aceeași concepție este susținută și în Decizia nr. 83 din 19 mai 1998[2].

În ceea ce ne privește, este necesar să semnalăm că, prin modul în care și-a exercitat prerogativa de a adopta ordonanțe de urgență, Guvernul a depășit adeseori limitele trasate de textul constituțional. Și aceasta nu este numai opinia noastră, ci și a altor autori care au semnalat acest lucru. Astfel, într-o lucrare de referință[3], autoarea arată că, *„în pofida practicii guvernamentale curente și chiar a poziției Curții Constituționale, ne-am alăturat autorilor care s-au exprimat împotriva posibilității emiterii de ordonanțe de urgență în domeniul legii organice"*. Această opinie, formulată cu aproape două decenii în urmă, înainte de revizuirea Constituției, venea pe fondul unor constatări care relevau excese, „putere discreționară" din partea Guvernului în modul în care utiliza instrumentul delegării legislative. Credem că misiunea ordonanței, în general, este **să completeze și să sprijine mecanismele statului de drept, nu să le perturbe.** Rolul ei este dedus *din principiul colaborării puterilor în stat, care impune ca, din rațiuni pe care Parlamentul le decide, să permită Guvernului să-l suplinească, intervenind cu acte normative adoptate cu o procedură evident mai suplă și mai rapidă decât cea a legii.*

Acest tip de ordonanță, cea de urgență, conservând misiunea evocată anterior, mai este legitimat și de necesitatea ca în anumite situații, care pot fi calificate ca *„extraordinare"*, să existe un instrument juridic prin care situația să poată fi „acoperită" normativ.

Deosebirea între cele două tipuri de ordonanțe izvorăște și din modul în care este „abilitat" Guvernul să le emită. Astfel, dacă în cazul ordonanței obișnuite Guvernul primește o *abilitare expresă de la Parlament*, în cazul ordonanței de urgență *abilitarea vine chiar de la legiuitorul constituant*, care, în virtutea rolului pe care Guvernul îl are, de *„a asigura realizarea politicii interne și externe a țării"*, în mod firesc are legitimitatea de a aprecia o anumită situație ca *„extraordinară"* și de a interveni cu ordonanță de urgență.

Prerogativa Guvernului de a adopta acte normative cu forța legii, în virtutea delegării legislative, nu *„amputează"* rolul Parlamentului de **unică autoritate legiuitoare a țării.** Acesta poate *„cenzura"* activitatea normativă a Guvernului, art. 115 alin. (5) prevăzând că respectivele ordonanțe intră în vigoare numai după ce au fost depuse spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și, evident, după ce au fost publicate în Monitorul Oficial, știut fiind că o ordonanță a Guvernului, ca și o hotărâre a Guvernului sau un decret al Președintelui nepublicate în Monitorul Oficial sunt inexistente[4].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 57 din 9 februarie 1999.

[2] Decizia C.C.R. nr. 83/1998 privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor O.U.G. nr. 22/1997 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 69/1991, republicată în 1996. Această decizie a fost publicată în M. Of. nr. 211 din 8 iunie 1998.

[3] D.A. Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice,* Ed. All Beck, București, 1999, p. 377.

[4] Art. 108 alin. (4) din Constituție prevede că *nepublicarea unei hotărâri de Guvern* (cu excepția celor care au caracter militar și care se comunică numai instituțiilor interesate) sau *unei ordonanțe de guvern atrage inexistența acestora.*

În sfârşit, se impune subliniat faptul că, din modul în care a fost consacrat de constituant regimul ordonanței, rezultă că s-au avut în vedere menținerea unui control din partea Parlamentului şi, implicit, conservarea statutului acestuia, de **unică autoritate legiuitoare a țării**[1].

Ca natură juridică, *„aprobarea ordonanței de urgență este un act juridic de natură constituțională, care are ca urmare transformarea unui act administrativ în lege"*[2].

În ceea ce priveşte calitatea lor de izvoare ale dreptului administrativ, ordonanțele Guvernului sunt izvoare exprese ale acestei ramuri de drept, ele emanând de la autoritatea care are misiunea să exercite conducerea generală a administrației publice. Prin raportare la obiectul de reglementare, ordonanțele Guvernului, simple sau de urgență, care reglementează relații sociale care aparțin dreptului administrativ vor fi neîndoielnic izvoare ale acestuia, în egală măsură în care pot constitui, în funcție de acelaşi criteriu, şi izvoare ale altor ramuri de drept. De exemplu, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor este în mod categoric izvor al dreptului administrativ.

§ 5. Hotărârile Guvernului

Sunt actele administrative tipice, prin intermediul cărora Guvernul îşi concretizează rolul de autoritate administrativă, punând în executare legea. O asemenea caracteristică a lor rezultă şi din conținutul **art. 108 alin. (2),** potrivit căruia ele se adoptă[3] *„pentru organizarea executării legilor"*. Dacă ordonanțele Guvernului, simple sau de urgență, au misiunea să înlocuiască legea, misiunea hotărârilor Guvernului este să pună legea în executare. Prin intermediul hotărârilor, Guvernul mai poate adopta **strategii** în diferite domenii. Exemplificăm cu H.G. nr. 780/2015[4], prin care a fost aprobată Strategia națională privind imigrația pentru perioada 2015-2018, într-un context internațional în care *„Europa se confruntă cu schimbarea continuă a rutelor de migrație ilegală"* şi se impune realizarea, în plan juridic şi instituțional, *„a unei mai mari coerențe între acțiunile UE şi acțiunile statelor membre"*. Problema care se poate pune este, în opinia noastră, a legitimității acestei soluții, în contextul în care Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român. De aceea, în literatura de specialitate s-a semnalat această problemă şi s-a propus *„modificarea practicii existente în prezent, în sensul ca strategiile naționale în diferite domenii să fie aprobate de Parlament, prin lege, Guvernului revenindu-i misiunea să le pună în executare"*[5]. Însă, potrivit practicii actuale, hotărârile Guvernului nu au rolul doar de a pune legea în executare, ci şi pe acela de a adopta acte complexe, cu valoare politică

[1] De aceea, „putem afirma cu deplin temei că puterea legislativă nu aparține Guvernului, «cu titlu principal»" (G. Vrabie, M. Bălan, *Organizația politico-etatică a României,* Institutul European, Iaşi, 2004, p. 231).

[2] M. Enache, *Ierarhia legilor şi evenimentele legislative care se produc între data intrării în vigoare şi data ieşirii din vigoare a legii, art. cit.*, p. 131.

[3] Cum am mai atenționat deja, textul foloseşte verbul *„se emit"*, însă exprimarea corectă este că ele *„se adoptă"*, deoarece Guvernul este un organ colegial, iar organele colegiale **adoptă** acte juridice, în vreme ce autoritățile unipersonale **emit** astfel de acte.

[4] Publicată în M. Of. nr. 789 din 23 octombrie 2015.

[5] I.L. Vedinaş, *Statutul polițistului local,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2017, p. 156.

şi juridică în egală măsură, ceea ce, în opinia noastră, depăşeşte relativ rolul de organ executiv al Guvernului.

Hotărârile Guvernului prezintă similitudini cu ordonanţele acestuia, în sensul că se *semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare şi se publică în Monitorul Oficial, sub sancţiunea inexistenţei lor în cazul nepublicării.* În ceea ce priveşte accepţiunea sintagmei *„miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare"*, în practică se pot constata situaţii în care **hotărârile Guvernului sunt contrasemnate şi de alţi demnitari decât cei care urmează să le pună în executare**[1]. Acest lucru naşte legitima întrebare: este corectă o asemenea practică? Noţiunea de *ministru* trebuie înţeleasă în accepţiunea ei *extinsă,* de membru al Guvernului şi persoane asimilate acestuia care au rang de ministru sau în accepţiunea sa *strictă,* de membru al Guvernului? În opinia noastră, această a doua variantă este corectă, **contrasemnătura pe actul juridic numit hotărâre a Guvernului trebuie să se realizeze exclusiv de către miniştrii care au calitatea de membru al Guvernului,** ceilalţi demnitari implicaţi în elaborarea şi punerea în executare a actului juridic putând semna sau contrasemna actele premergătoare adoptării actului juridic.

Art. 108 alin. (4) îngăduie o *excepţie de la principiul obligativităţii publicării în Monitorul Oficial* pentru *hotărârile care au caracter militar şi care urmează să se comunice numai instituţiilor interesate.*

Hotărârilor Guvernului adoptate în baza actualei legi fundamentale li se mai pot adăuga unele hotărâri ale fostului Guvern, respectiv *„hotărârile Consiliului de Miniştri"* care au fost menţinute în vigoare, ele fiind supuse unui fenomen de constituţionalizare, respectiv de trecere a lor prin filtrul constituţional, urmând a constitui drept pozitiv în forma rezultată din modificarea lor implicită de Constituţie.

§ 6. Actele administraţiei centrale de specialitate

Prin sintagma „administraţie centrală de specialitate" evocăm atât autorităţile centrale subordonate Guvernului, cât şi pe cele nesubordonate (autorităţile centrale autonome) care emit acte cu denumiri diferite (instrucţiuni, ordine, precizări, rapoarte[2] etc.), acestea reprezentând izvoare exprese ale dreptului administrativ.

Constituţia nu cuprinde reglementări cu privire la actele juridice care emană de la aceasta. Art. 78 din Legea nr. 24/2000[3] privind normele de tehnică legislativă impune

---

[1] A se vedea, cu titlu de exemplu, H.G. nr. 394/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului sectorial/acordului-cadru din Legea nr. 99/2016 privind achiziţiile sectoriale, publicată în M. Of. nr. 422 din 6 iunie 2016, care este contrasemnată de ministrul finanţelor publice; viceprim-ministrul; ministrul dezvoltării regionale şi administraţiei publice; viceprim-ministrul, ministrul economiei, comerţului şi relaţiilor cu mediul de afaceri; ministrul afacerilor externe; ministrul fondurilor europene; ministrul comunicaţiilor şi pentru societatea informaţională; ministrul energiei; ministrul muncii, familiei, protecţiei sociale şi persoanelor vârstnice şi **preşedintele Agenţiei Naţionale pentru Achiziţii publice (A.N.A.P.).** Dacă contrasemnarea de către miniştrii membri ai Guvernului este în spiritul şi litera Constituţiei, ultima contrasemnătură, a preşedintelui A.N.A.P., este, în opinia noastră, în afara cadrului constituţional, pentru argumentele prezentate anterior.

[2] Spre exemplu, Autoritatea Electorală Permanentă adoptă *rapoarte* privind controlul efectuat pentru verificarea campaniilor electorale. A se vedea rapoartele nr. 18257/2014; 18276/2014; 18281/2014 publicate în M. Of. nr. 77 din 29 ianuarie 2015.

[3] Republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

ca *ordinele, instrucţiunile şi alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul legal stabilit de actele de bază şi în executarea cărora au fost emise şi nu pot conţine soluţii care să contravină acestora.* Este, de aceea, total ilegal ca unele ordine cu caracter normativ să adopte reglementări de ansamblu, în care să existe numeroase prevederi care nu constituie norme de aplicare/executare a unor acte normative de nivel superior[1].

Legea conţine prevederi şi cu privire la condiţia publicării unora dintre actele care emană de la administraţia centrală de specialitate. Este vorba despre ordinele şi instrucţiunile cu caracter normativ, care trebuie publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, pentru a fi cunoscute şi opozabile *erga omnes,* ceea ce ţine de esenţa oricărei legi *(lato sensu)* sau oricărui act administrativ cu caracter normativ. În situaţia în care condiţia publicării nu este îndeplinită, astfel de ordine nu sunt legal intrate în vigoare şi deci nu au nicio forţă juridică, ele putând fi cel mult considerate nişte proiecte de acte normative[2].

Reguli privind regimul juridic al acestei categorii de acte regăsim în actul normativ de înfiinţare şi organizare a autorităţii respective. *Exempli gratia*, art. 7 alin. (4) din O.U.G. nr. 30/2007 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Afacerilor Interne[3] prevede că **ministrul afacerilor interne, în aplicarea prevederilor legale, emite *ordine şi instrucţiuni.*** Art. 5 alin. (4) din H.G. nr. 21/2015 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Transporturilor[4] prevede că, *„în exercitarea atribuţiilor sale, ministrul transporturilor emite **ordine şi instrucţiuni**".*

§ 7. Actele prefectului

Instituţia prefectului este consacrată de art. 123 din Constituţie, el fiind *„reprezentantul Guvernului în plan local".*

Constituţia nu conţine dispoziţii privind actele prefectului. În conformitate cu dispoziţiile Legii sale de organizare şi funcţionare nr. 340/2004[5], republicată, pentru îndeplinirea sarcinilor care-i revin, prefectul emite **ordine** în condiţiile legii.

---

[1] D. Soare, *Discuţii privind nelegalitatea unor ordine ale ministrului administraţiei şi internelor care reglementează naşterea, desfăşurarea şi stingerea raporturilor de serviciu ale poliţiştilor şi ale altor categorii de personal,* în Dreptul nr. 9/2006, p. 132. Autorul citat se referă, în mod expres, la două ordine ale ministrului administraţiei şi internelor, respectiv Ordinul nr. 300 din 21 iunie 2004 privind activitatea de management resurse umane în unităţile Ministerului Administraţiei şi Internelor şi Ordinul nr. 400 din 29 octombrie 2004 privind regimul disciplinar al personalului din cadrul aceluiaşi minister, prin care se derogă practic de la prevederile actelor normative (legi, hotărâri de guvern) care reglementează cadrul general privind cariera şi regimul disciplinar al funcţionarului public, ceea ce autorul apreciază, pe bună dreptate, că nu se poate realiza. De altfel, prin Decizia C.C.R. nr. 392/2014, publicată în M. Of. nr. 667 din 11 septembrie 2014, Curtea Constituţională a analizat dispoziţiile art. 59 alin. (2), art. 60 alin. (1) şi ale art. 62 alin. (3) ale Legii nr. 360/2002 privind statutul poliţistului (care constituiau temeiul legal al emiterii Ordinului nr. 400/2004) şi a constatat că acestea sunt neconstituţionale, reţinând că răspunderea disciplinară, ţinând de statutul poliţistului trebuie reglementată prin lege organică.

[2] D. Soare, *art. cit.,* p. 136.

[3] Publicată în M. Of. nr. 309 din 9 mai 2007, aprobată prin Legea nr. 15/2008, modificată prin O.U.G. nr. 152/2008, O.U.G. nr. 20/2009, O.U.G. nr. 96/2009, Legea nr. 329/2009, Legea nr. 38/2011, O.U.G. nr. 81/2011, O.U.G. nr. 18/2012, Legea nr. 118/2012, Legea nr. 71/2013, O.U.G. nr. 59/2013, Legea nr. 324/2013.

[4] Publicată în M. Of. nr. 50 din 21 ianuarie 2015.

[5] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

Ele pot avea atât caracter **normativ,** cât şi caracter **individual.**

Legea acordă o atenție deosebită reglementării regimului juridic al ordinelor prefectului, după cum vom dezvolta în capitolul consacrat acestei instituții. Ordinele prefectului în mare parte presupun *consultări* ale şefilor serviciilor deconcentrate, *comunicări ulterioare, informări,* operațiuni administrative prin intermediul cărora se urmăreşte crearea premiselor pentru realizarea rolului constituțional şi legal al prefectului.

§ 8. Actele consiliului județean[1]

Art. 123 alin. (5) din Constituție face referire la **un act al consiliului județean** care, alături de cel al **consiliului local** sau al **primarului,** poate fi atacat în fața instanțelor de contencios administrativ de către prefect. Denumirea acestui „act" o regăsim în art. 97 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, potrivit căruia, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, consiliul județean adoptă **hotărâri** care pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual.

Hotărârile se semnează de preşedinte (sau, în lipsa acestuia, de vicepreşedintele care a condus şedința) şi se contrasemnează pentru legalitate de secretarul județului.

În calitatea lor de acte administrative, ele intră în vigoare din momentul publicării (cele normative) sau comunicării (cele individuale). Fac excepție acele acte care prevăd o dată de intrare în vigoare ulterioară publicării în conținutul lor sau pentru care însăşi legea stabileşte o astfel de dată.

§ 9. Actele consiliului local[2]

Cum am menționat anterior, fără să le denumească, Legea fundamentală prevede în art. 123 alin. (5) că „un act" al consiliului local poate fi atacat în fața instanței de contencios administrativ de către prefect, alături de celelalte acte care emană de la autoritățile autonome locale enumerate de text.

Denumirea actului o regăsim în art. 45 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, conform căruia, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, *consiliul local adoptă hotărâri care pot avea caracter normativ sau individual.*

Sub aspectul procedurii de adoptare, regula o reprezintă faptul că hotărârile consiliului local se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți. Unele hotărâri se adoptă cu votul majorității consilierilor în funcție[3], iar anumite categorii de hotărâri se pot adopta cu votul a cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție[4].

---

[1] Consiliul județean reprezintă, potrivit art. 122 din Constituție, autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

[2] Consiliul local reprezintă, potrivit art. 121 din Constituție şi prevederilor legale, autoritatea publică prin care se realizează autonomia locală în comune, oraşe şi municipii, cu rol deliberativ.

[3] Este vorba despre hotărârile privind: bugetul local, contractarea de împrumuturi, în condițiile legii; cele prin care se stabilesc impozite şi taxe locale; participarea la programe de dezvoltare județeană, regională sau zonală sau de cooperare transfrontalieră; organizarea şi dezvoltarea urbanistică a localităților şi amenajarea teritoriului; asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu organizații neguvernamentale, cu persoane juridice române sau străine.

[4] Este vorba despre hotărârile care privesc patrimoniul.

Momentul intrării lor în vigoare diferă, ca la orice act administrativ, în funcție de caracterul normativ sau individual al actului, astfel încât cele menționate la actele consiliului județean rămân valabile.

§ 10. Actele primarului

Sub aspect terminologic, legea face diferențiere între actele organelor deliberative, pe care le denumeşte **hotărâri,** şi actele organelor executive, care sunt evocate prin denumirea de **dispoziții.**

Despre actele primarului regăsim prevederi în acelaşi art. 123 alin. (5), care le menționează alături de **actele** consiliului județean sau ale celui local, fără a le preciza denumirea. Potrivit art. 68 din Legea nr. 215/2001, republicată, cu modificările ulterioare, actele pe care primarul le emite în exercitarea atribuțiilor sale poartă denumirea de **dispoziții**, care pot avea **caracter normativ sau individual** şi devin executorii *după ce sunt aduse la cunoştință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate.*

Art. 115 alin. (7) din Legea nr. 215/2001, republicată, prevede că *dispozițiile primarului, hotărârile consiliului local şi ale consiliului județean sunt supuse controlului de legalitate exercitat de prefect, în condițiile legii care îi reglementează activitatea.*

În ceea ce priveşte momentul intrării lor în vigoare este similar actelor adoptate de consiliile județene şi cele locale.

§ 11. Actele preşedintelui consiliului județean

Spre deosebire de celelalte acte ale autorităților administrației publice locale, care au o determinare constituțională indirectă, ca denumire, în cazul actelor preşedintelui consiliului județean, Constituția nu le mai menționează. Reglementări referitoare la aceste acte regăsim în art. 106 din Legea nr. 215/2001, republicată, cu modificările ulterioare, conform căruia actele pe care preşedintele consiliului județean le emite poartă denumirea de **dispoziții,** care pot avea **caracter normativ** sau **individual**, după caz. Constatăm că, sub aspect terminologic, actele preşedintelui consiliului județean poartă aceeaşi denumire ca şi cele ale primarului. Cele normative devin executorii după ce au fost aduse la cunoştința publică, iar cele individuale, după ce au fost comunicate. În cazul celor normative, se impune a se face aceeaşi precizare cu privire la posibilitatea ca în conținutul dispoziției să fie menționată o altă dată de intrare în vigoare, ulterioară celei la care au fost aduse la cunoştință publică.

§ 12. Concluzii privind calitatea de izvoare de drept ale actelor autorităților administrației publice locale

Am putut constata că atât organele deliberative, cât şi cele executive ale administrației publice locale adoptă sau emit, după caz, acte administrative care poartă denumirea de **hotărâri** şi **dispoziții.** Ambelor categorii, legea le recunoaşte posibilitatea de a avea şi caracter normativ, ceea ce înseamnă că ele vor consacra reguli

de conduită generală obligatorii pentru comunitățile locale din unitățile administrativ-teritoriale unde acestea au fost alese şi funcționează. Sub incidența acestor norme pot să cadă însă şi alte subiecte de drept care nu domiciliază sau, după caz, nu îşi au sediul în respectivele unități administrativ-teritoriale, dar pot să exercite diferite activități, să presteze servicii, să realizeze diferite lucrări sau se pot afla vremelnic într-o astfel de unitate administrativ-teritorială sau sunt în trecere prin aceasta. De exemplu, ele pot săvârşi contravenții de natura celor stabilite printr-o hotărâre a consiliului local sau județean.

§ 13. Tratatele internaționale ca izvoare de drept, în general, şi de drept administrativ, în particular

Semnificația tratatelor vizează în primul rând dreptul internațional, care *„se exprimă prin tratate"*[1], şi sunt definite de doctrina occidentală a reprezenta *„un acord de voință între subiecte de drept internațional, destinat să producă efecte juridice şi reglementat de dreptul internațional"*[2].

Precizăm, dintru început, că ne referim la tratatul internațional ca izvor de drept şi nu la legea prin care el a fost ratificat. Constituția României consacră acestei materii mai multe texte, din care desprindem regimul constituțional actual al tratatului internațional.

a) Cum am menționat deja, ca şi în doctrina franceză, *„tratatul"* are calitatea de izvor de drept administrativ, nu *„legea de ratificare a tratatului"*.

Autorii francezi susțin că *tratatele internaționale fac parte din sursele de legalitate care se impun administrației*[3].

O asemenea concluzie se desprinde din textul constituțional, respectiv art. 11 alin. (2), conform căruia **tratatele internaționale ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern.** Rezultă astfel că *tratatul face parte din dreptul intern, nu legea prin care este ratificat.* Dacă există neconcordanțe între tratat şi Constituție, „ratificarea tratatului se poate face numai după revizuirea Constituției".

b) Constituția consacră două obligații ale statului român:

– prin art. 11 alin. (1) se consacră **obligația constituțională de a îndeplini întocmai şi cu bună-credință obligațiile care îi revin din tratatele la care este parte;**

– prin art. 20 alin. (1) se instituie o a doua obligație de rang constituțional, care constă în **a interpreta şi aplica dispozițiile din Legea fundamentală în materia drepturilor omului în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi celelalte tratate la care România este parte.**

În situația în care există o neconcordanță între legile interne şi dreptul internațional în materia drepturilor omului, se instituie un **drept de preemțiune al reglementărilor internaționale asupra celor interne,** cu **excepția situației în care reglementările interne conțin dispoziții mai favorabile.**

---

[1] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen,* Ed. Dalloz, Paris, 2014, p. 147.

[2] R. Abraham, *Droit international, droit communautaire et droit français,* Paris Hachette, 1989, *apud.* B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit.,* p. 147, nota de subsol nr. 1.

[3] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 74.

Caracterul prioritar al unor norme internaționale a fost consacrat și în Codul civil[1], care în primul capitol, ce reglementează *„dispozițiile generale"*, cuprinde două articole referitoare la *aplicarea prioritară a unor norme juridice.* Este vorba despre **art. 4,** care reglementează *aplicarea prioritară a tratatelor internaționale privind drepturile omului,* care are dispoziții sensibil apropiate de cele ale art. 20 din Constituție, cu anumite particularități, care rezultă din necesitatea de a se menționa că textul face referire la concordanța dintre Codul civil și tratatele internaționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale. Astfel, alin. (1) al art. 4 prevede că, *„în materiile reglementate de* ***prezentul Cod,*** *dispozițiile privind drepturile omului, drepturile și libertățile persoanelor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Constituția, Declarația Universală a Drepturilor Omului, pactele și celelalte acte la care România este parte".* În alin. (2) regăsim exprimat principiul priorității, textul prevăzând că, *„dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte și prezentul Cod, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care prezentul Cod conține dispoziții mai favorabile"*[2].

Constituția prevede un regim special pentru tratatele constitutive ale Uniunii Europene sau cele de modificare a acestora. Astfel, acest regim este instituit prin art. 148 alin. (2) din Constituția revizuită și republicată, la care ne-am mai referit, potrivit căruia, *ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.* Aceeași soluție se aplică și în cazul aderării la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.

Aplicabilitatea prioritară a dreptului Uniunii Europene în raport cu dreptul intern al statelor membre a fost afirmată de Curtea Europeană de Justiție de la Luxemburg în mai multe decizii, printre cele mai vechi și mai cunoscute fiind Hotărârea „Costa"[3], din conținutul căreia, ca și al altora care au urmat, se desprinde concluzia că *însăși construcția* Uniunii Europene *ar fi în pericol dacă dreptul acesteia nu ar beneficia de prioritate asupra sistemelor de drept intern din statele membre.* Pentru acest motiv, Curtea *nu a ezitat niciodată să vorbească despre principiul fundamental pentru ordinea juridică europeană – **prioritatea***[4]. Acest principiu îl regăsim reglementat și de art. 5 C. civ., care prevede că *în materiile reglementate de prezentul Cod normele dreptului Uniunii Europene se aplică în mod prioritar, indiferent de calitatea sau statutul părților.*

---

[1] Codul civil din 17 iulie 2009 a fost adoptat prin Legea nr. 287/2009 publicată în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009. El a fost pus în aplicare prin Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011. În baza dispozițiilor art. 218 din Legea nr. 71/2011, Codul civil a fost republicat în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011. Ulterior republicării, a mai fost modificat și completat prin Legea nr. 138/2014, publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014.

[2] Pentru o dezvoltare a acestei problematici, a se vedea N. Diaconu, *Fundamentarea priorității normelor juridice internaționale de protecție a drepturilor omului,* în M. Apostolache (coord.), *Constituția și societatea contemporană*, Ed. Universitară, București, 2014, pp. 11-22. Cu privire la raportul dintre art. 148 alin. (2) din Constituția României și art. 5 din Codul civil, în contextul jurisprudenței române, a se vedea C. M. Banu, D. Călin, D.M. Șandru, *Concedieri colective în cazul insolvenței societății comerciale și efectul direct orizontal al unei directive. Două hotărâri ale instanțelor române în context european*, în Revista Română de Drept European nr. 3/2014, p. 157.

[3] Hotărârea din 15 iulie 1964, cauza 6/64.

[4] A. Fuerea, *Drept comunitar european. Partea generală,* Ed. All Beck, București, 2003, p. 162 și 166.

În ceea ce priveşte **condiţiile pe care trebuie să le îndeplinească un tratat internaţional pentru a constitui izvor de drept**, considerăm că se impun a fi reţinute următoarele:

a) condiţia de **a fi ratificate de Parlament.** Ca regulă generală, ratificarea tratatului se face prin lege, însă art. 19 alin. (3) din Legea tratatelor nr. 590/2003[1] prevede că, *în situaţii extraordinare, tratatele prevăzute la alin. (1) lit. b)-h) (al art. 19) a căror reglementare nu poate fi amânată vor putea fi ratificate prin ordonanţe de urgenţă ale Guvernului, sub condiţia justificării temeinice a urgenţei ratificării*[2].

Prin revizuirea Constituţiei, a fost promovată soluţia conform căreia *tratatele se ratifică într-un* ***termen rezonabil,*** renunţându-se la termenul de 60 de zile care era prevăzut anterior. Ne raliem opiniei exprimate în literatura de specialitate, precitată de noi, care nu împărtăşeşte noua soluţie constituţională pe considerentul că *termenul rezonabil este unul „fluid", aproape imposibil de determinat,* iar *termenul de 60 de zile este el însuşi rezonabil,* astfel încât era necesar să fie menţinut.

În doctrina franceză se susţine, cu deplin temei, că formalitatea solemnă a ratificării *deosebeşte tratatul sau acordul de acte cu caracter declarativ, care, chiar dacă au o anumită importanţă din punct de vedere simbolic, ele nu au efect constrângător precum tratatele*[3].

b) publicarea în Monitorul Oficial a tratatului – în caz contrar, apreciem că el este inexistent;

c) pentru a reprezenta izvor al dreptului administrativ, tratatul trebuie să îndeplinească o condiţie specială, şi anume aceea **de a reglementa relaţii sociale care se circumscriu sferei administraţiei publice**[4].

d) **reciprocitatea tratatului** pentru părţile semnatare, care este menţionată şi de Constituţia României în art. 44 alin. (2) teza a doua, conform căruia *„cetăţenii străini şi apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condiţiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană şi din alte tratate internaţionale la care România este parte,* ***pe bază de reciprocitate*** *în condiţiile prevăzute prin legea organică, precum şi prin moştenire legală".* Constituţia României nu consacră însă reciprocitatea ca o condiţie de sine stătătoare pentru efectele unui tratat internaţional în planul dreptului naţional românesc. Modul în care este reglementată reciprocitatea, în contextul strict şi expres referitor la înstrăinarea către cetăţenii străini a terenurilor, apreciem că este parţial satisfăcător şi că ar fi necesar ca, într-o viitoare revizuire constituţională, să fie consacrată ca o condiţie generală pentru tratate, aşa cum este ea prevăzută în art. 55 al Constituţiei franceze, soluţie care se susţine, *„prin caracterul contractual al tratatului, că în cazul oricărui angajament sinalagmatic, dacă una din părţi nu-şi respectă obligaţiile, cealaltă se poate considera dezlegată de propriile sale obligaţii"*[5].

În dreptul francez[6], se admite că *tratatele, ca şi dreptul internaţional în ansamblul său, sunt obligatorii pentru administraţie, cu singura condiţie pentru tratate sau acorduri de a fi ratificate sau încuviinţate şi de a fi publicate.*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004.

[2] Pentru dezvoltări asupra acestei materii, v. K. Benke, *Controlul constituţionalităţii tratatelor internaţionale în unele state europene şi în România,* în Dreptul nr. 9/2006, pp. 108-121.

[3] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public francais et europeen,* Ed. Dalloz, Paris, 2014, p. 151.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.,* 2001, p. 131; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 65.

[5] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public francais et europeen,* Ed. Dalloz, Paris, 2014, p. 151.

[6] G. Vedel, P. Delvolvé, *op. cit.,* pp. 366-368.

Importanța tratatelor internaționale pentru România în actuala etapă este deosebită, ea dobândind în anul 2007 calitatea de stat membru al Uniunii Europene, ceea ce presupune continuarea procesului de armonizare din punct de vedere instituțional, legislativ la valorile consacrate la nivel european. O asemenea nevoie cu caracter permanent este specifică oricăror state membre ale Uniunii care au avut în istoria secolului trecut **meritul de se învesti cu misiunea construcției europene** cum este **Franța**[1].

Autorul citat recunoaşte că *originalitatea sistemului Uniunii Europene obligă administrația franceză să opereze modificări importante în organizarea sa*[2]. O asemenea obligație revine şi României în calitatea sa de membru al Uniunii Europene.

III. Izvoarele formale nescrise ale dreptului administrativ

§ 1. Considerații generale

Izvoarelor scrise de drept li se adaugă, în mod consecvent, izvoarele nescrise ale dreptului, în general, şi ale dreptului administrativ, în particular. În această categorie intră anumite surse care, în România şi în majoritatea celorlalte state, nu sunt considerate izvoare de drept. Regimul lor juridic, inclusiv din perspectiva calității de izvor de drept, va trebui regândit în viitor, având în vedere schimbarea de optică intervenită în plan legislativ, instituțional în abordarea de ansamblu. În acest fel, se va ajunge la soluția recunoaşterii unei importanțe din ce în ce mai mari pe care o au izvoarele nescrise ale dreptului în prezent în România şi în alte state, cu precădere în cele membre ale Uniunii Europene. Art. 21 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă[3] prevede că *în activitatea de documentare pentru fundamentarea proiectului de act normativ se vor examina* ***practica Curții Constituționale în acel domeniu, jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului, practica instanțelor judecătoreşti în aplicarea reglementărilor legale în vigoare,*** *precum şi* ***doctrina juridică în materie***[4]. Observăm semnificația deosebită pe care legiuitorul o conferă jurisprudenței naționale şi celei a **Curții Europene a Drepturilor Omului,** dar şi **doctrinei de specialitate,** pe care le aşază la baza fundamentării elaborării unui act normativ.

În acord cu cele exprimate în literatura de specialitate, atragem şi noi atenția asupra Curții Constituționale, care *„nu este un simplu interpret. În soluțiile pe care le dă, ea este pusă deseori în situația de a formula exigențe juridice"*[5].

---

[1] J.L. Sauron, *L'administration française et l'Union Européenne,* La documentation Française, Paris, 2000, p. 9.

[2] *Ibidem*, p. 10.

[3] Republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010. Republicarea s-a făcut în temeiul art. II din Legea nr. 60/2010 publicată în M. Of. nr. 215 din 6 aprilie 2010 privind aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 61/2009 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în M. Of. nr. 390 din 9 iunie 2009, modificată ulterior prin Legea nr. 29/2011.

[4] Art. 21 din Legea nr. 24/2000, în forma în care a fost modificată prin pct. 4 al art. I din Legea nr. 29/2011, publicată în M. Of. nr. 182 din 15 martie 2011.

[5] I. Muraru, M. Constantinescu, S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *Interpretarea Constituției, Doctrină şi practică,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 83.

§ 2. Cutuma sau obiceiul

Un prim izvor nescris de drept îl reprezintă obiceiul sau cutuma. El constituie *uzajul care a fost implantat într-o anumită colectivitate şi pe care această colectivitate îl consideră obligatoriu din punct de vedere juridic.*

Obiceiurile, potrivit unor concepții, au o sferă mai largă decât dreptul, în ele regăsindu-se **germenii organizării juridice a societății**[1].

Într-o formulă sintetică, cutuma este dreptul creat de obiceiuri, *„jus moribus constitutum"*[2]. El reprezintă *sentimentul general admis al caracterului juridic obligatoriu al unui anumit comportament social.*

Reținem, dintre multele definiții care au fost formulate pe cea conform căreia obiceiul este *ceea ce s-a hotărât printr-un tacit consimțământ să fie obligatoriu în sensul legii şi a fost socotit lungă vreme ca obligatoriu, aceasta fiind norma consuetudinară sau norma izvorâtă din obicei*[3].

Autorul citat consideră că, **pentru ca un obicei să fie un izvor de drept, se cer două condițiuni:**

a) să fie îndelungat – *„longa inveterata diuturna consuetudo";*

b) să fie socotit de toată lumea ca având caracter obligatoriu în sensul legii[4].

Țara în care obiceiul ocupă un loc important în planul teoriei dreptului este Elveția.

Este unanim recunoscut faptul că, alături de normele edictate, dreptul, în general, şi dreptul administrativ, în special, cunosc şi aşa-zisul *„drept needictat"* sau *„nescris"*. Ca element caracteristic, *„aceste reguli nescrise au ca element comun faptul că ele nu pot deroga de la regulile scrise, de acelaşi rang sau de unul superior"*.

Obiceiul este recunoscut ca izvor de drept şi în doctrina altor state. Astfel, doctrina elvețiană impune două condiții care trebuie cumulativ îndeplinite pentru ca o normă cutumiară să reprezinte o normă juridică, ce se regăsesc şi în lucrarea citată anterior:

a) practică îndelungată;

b) sentimentul unanim al caracterului obligatoriu.

Cele două condiții se presupun şi numai împreună pot transforma o practică cutumiară într-o normă de drept.

Acestor două trăsături, practica îndelungată (repetabilitatea) şi caracterul obligatoriu, le-a fost adăugată, de unii autori, condiția ca obiceiul *să fie recunoscut de autoritatea normativă, adică să se bucure de garantarea îndeplinirii lui prin recurgerea, în caz de neconformare, la forța de constrângere a statului*[5].

În **Belgia,** este recunoscut principiul conform căruia *„obiceiul nu poate prevala asupra unui text formal. El poate acoperi doar lacunele legii pozitive"*[6]. Aşadar, dreptul cutumiar reprezintă o sursă recunoscută de drept, care joacă însă un rol secundar în dreptul administrativ belgian[7].

---

[1] S. Popescu, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, pp. 134-135.
[2] Du Pasquier, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, Sirey, 1937, Paris, p. 36.
[3] N. Titulescu, *Drept civil,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 22.
[4] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 22.
[5] D. Gusti, *Curs de etică,* Universitatea Bucureşti, 1931-1932, p. 189.
[6] A. Buttengenbache, *op. cit.,* p. 6.
[7] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 81.

În **Franța,** se consideră că obiceiul *„nu poate să joace decât un rol minim"*[1]. Deşi, în principiu, în această țară dreptul cutumiar este recunoscut ca fiind o sursă a dreptului, el joacă numai un rol subordonat în dreptul administrativ[2]. În **Germania,** dreptul cutumiar este aplicat numai la nivelul autorităților locale, însă aplicarea lui depinde de folosirea prelungită şi continuă, ca şi de credința acelora care participă că această folosire este legal justificată[3]. În **Italia,** Codul civil enumeră, în art. 1, ierarhia izvoarelor de drept, iar obiceiul ocupă locul trei în această ierarhie, după statutul şi reglementările juridice. O asemenea poziție semnifică faptul că *dreptul cutumiar nu poate să se aplice contra legem, ci doar secundum legem şi preater legem*[4]. Şi în **Danemarca** se recunoaşte calitatea dreptului cutumiar de izvor de drept, dar el are o relevanță minoră pentru dreptul administrativ[5]. În **Irlanda,** dreptul cutumiar, precum şi doctrina, respectiv opiniile celor mai competenți autori de specialitate, sunt considerate surse secundare ale dreptului[6]. În **Olanda,** dreptul cutumiar este recunoscut ca un veritabil izvor de drept, însă nu are prea multă relevanță pentru dreptul administrativ[7]. În **Spania,** problema statutului cutumei ca izvor de drept nu este încă elucidată, însă, în ceea ce priveşte dreptul administrativ, cu greu îi poate fi recunoscută vreo influență.

§ 3. Reglementarea constituțională actuală a obiceiului

Actuala Constituție conține norme care apreciem că obligă la o regândire a rolului şi locului obiceiului în sistemul pe care ea îl consacră. Legătura dintre drept şi obicei a fost exprimată, într-o superbă pledoarie, de către Nicolae Titulescu, pe care, pentru frumusețea dulcelui grai românesc interbelic, o reproducem nealterată, nutrind speranța că parcurgerea ei va face o reală plăcere cititorilor noştri: *„Dreptul care rezultă din obicei are un imens avantagiu: este în permanență calat pe trebuințele momentului. S-a schimbat trebuința, se schimbă şi obiceiul. Este drept suplu, maleabil prin excelență şi veți vedea că această necesitate a dreptului de a fi suplu este socotită atât de imperioasă, încât au fost unii autori care au judecat orice transformare a dreptului consuetudinar ca un regres".*

De acest **imens avantagiu** a fost conştient şi legiuitorul constituant român, care, prin dispozițiile cuprinse în Legea fundamentală a țării, îngăduie concluzia că ***obiceiul sau cutuma a devenit izvor de drept de rang constituțional.***

De referință este astfel art. 44 alin. (6) care prevede că *„dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului şi asigurarea bunei vecinătăți, precum şi la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau* ***obiceiului,*** *revin proprietarului"*[8].

---

[1] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, 2000, p. 68.

[2] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.*, p. 69.

[3] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.*, pp. 73-74. Autorul citat dă ca exemplu faptul că un plan de dezvoltare luat printr-o decizie a unei autorități locale poate fi depăşit de legea cutumiară locală, care reflectă mai bine condițiile specifice locale.

[4] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.*, pp. 79-80.

[5] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.*, p. 83.

[6] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.*, p. 86.

[7] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.*, p. 91.

[8] N. Titulescu, *Drept civil, op. cit.*, p. 22.

Acestei prevederi i se adaugă cea cuprinsă în art. 120 alin. (1), care consacră *principiile care guvernează administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale, respectiv descentralizarea, autonomia locală şi deconcentrarea serviciilor publice*[1]. Principiul autonomiei locale permite, cum s-a exprimat deja literatura de specialitate, ca anumite practici specifice locului să capete, în timp, semnificația unor reguli obligatorii pentru personalul din administrația publică, astfel încât încălcarea lor să atragă aceleaşi consecințe ca şi încălcarea unei norme propriu-zise de drept.

Celor două texte constituționale se cuvine a li se alătura art. 1 alin. (3), în forma rezultată în urma revizuirii, conform căruia *România este stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea şi pluralismul politic sunt valori supreme, **în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român** şi idealurilor Revoluției din Decembrie 1989 şi sunt garantate.* Este lesne de observat că textul face referire la **tradițiile democratice ale poporului român,** care reprezintă practici cutumiare sădite de-a lungul timpului în comportamentul public al unui popor. Până la revizuirea din 2003, erau enumerate numai cele cinci valori, care erau declarate a fi supreme şi garantate, fără a se mai preciza că atât caracterul suprem, cât şi garanția acestor valori sunt raportate la **tradițiile democratice ale poporului** şi la **idealurile Revoluției din Decembrie 1989,** moment istoric deosebit de important prin ruptura pe care a determinat-o cu un regim de dictatură şi prin crearea premiselor trecerii la democrație şi la statul de drept. În prezent, **demnitatea omului, libera dezvoltare a personalității sale, dreptatea şi pluralismul sunt constituțional garantate,** ceea ce corespunde atât **tradițiilor democratice,** cât şi **idealurilor Revoluției din decembrie 1989**[2].

§ 4. Jurisprudența

Reprezintă cel de-al doilea izvor nescris al dreptului administrativ, ca şi al dreptului, în ansamblul său.

---

[1] Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale, consiliile județene şi primarii, aleşi în condițiile legii. Aşa cum se subliniază şi în Tratatul prof. univ. Antonie Iorgovan, *„evoluția autonomiei locale conduce la apariția unor reguli cutumiare, fiind vorba, practic, despre recunoaşterea, inclusiv de instanțele judecătoreşti, a caracterului de reguli juridice pentru autoritățile administrative, cât şi pentru cetățeni, a unor practici administrative"*. În dezvoltarea acestei idei, se aduce un exemplu care ni se pare relevant pentru situația dată. În multe din localitățile țării, în zilele de sfârşit de săptămână, respectiv sâmbătă şi duminică, deci zile declarate oficial libere, se organizează unele activități: târguri, oboare, chiar nunți etc. Pentru încheierea diverselor tranzacții, sunt necesare acte emise de autoritățile autonomiei locale. De exemplu, pentru vânzarea de produse agricole este nevoie de un act administrativ numit „certificat de producător" care atestă proveniența legală a bunului respectiv. În egală măsură, prezența administrației la astfel de eveniment este impusă chiar de nevoia bunei lor desfăşurări, de intervenția, în anumite situații conflictuale, de înlăturarrea unor aspecte neprevăzute sau periculoase. De asemenea, diferite evenimente din viața oamenilor, cum ar fi nunțile, se celebrează tot la sfârşitul săptămânii, ceea ce presupune ca măcar primarul şi ofițerul de stare civilă să fie prezenți pentru încheierea faptelor şi actelor juridice respective. Să-şi stabilească, în aceste zile, un program de lucru accesibil şi util locuitorilor. Funcționarul public în culpă va putea fi sancționat în condițiile legii şi avem în vedere statutul funcționarilor publici aprobat prin Legea nr. 188/1999 cu modificările şi completările ulterioare, republicată, ca lege generală, precum şi reglementările cu caracter special. (A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 35).

[2] M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii şi explicații,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 2.

4.1. Jurisprudența ca izvor de drept în statele europene

Se impune să remarcăm, dintru început, faptul că *„în toate ramurile de drept jurisprudența deține un rol important"*[1]. Ea reprezintă **felul în care tribunalele interpretează legea.** Rolul ei în formarea dreptului a existat şi a fost recunoscut dintotdeauna. *„Din cele mai vechi timpuri, definită cu celebra formulă pretoriană **do, dico, addico,** jurisprudența a jucat un rol major în prefigurarea, naşterea şi realizarea dreptului"*[2].

Într-o excelentă monografie dedicată jurisprudenței, se reține că, în limbajul comun, prin jurisprudență se înțelege *„totalitatea hotărârilor pronunțate de organele de jurisdicție într-un anumit domeniu"* sau, într-o accepțiune specializată, *„ansamblul de decizii ale unui tribunal"* ori, în fine, *„felul în care judecă în mod obişnuit un tribunal un litigiu"*[3].

Valențele jurisprudenței în a reprezenta sau nu un izvor de drept diferă de la stat la stat. Există state unde **modul de interpretare judecătorească a legii constituie un izvor de drept**[4]. Astfel, doctrina franceză admite că, ***„dintre toate cele trei izvoare nescrise ale dreptului, jurisprudența, în dreptul administrativ, rămâne singura direct creatoare"***[5].

Printre caracterele dreptului administrativ francez, se numără şi acela că este un *drept esențial jurisprudențial*[6]. În acelaşi spirit, un alt autor susține că *„jurisprudența ocupă un loc esențial în formarea dreptului administrativ"*[7]. Argumentând această aserțiune, autorii citați afirmă că *„ea constituie sursa primară de concepte, axiome şi principii fundamentale în materie"*[8].

Doctrina franceză actuală apreciază că acest rol al judecătorului de a crea norme de drept îl transformă pe acesta în *jurislator,* referindu-se la judecătorul din jurisdicția administrativă.

Ce se întâmplă pentru ca această regulă jurisprudențială să capete autoritate?

Întrebarea poate fi justificată în contextul în care, din punct de vedere juridic, trebuie recunoscut că judecătorul nu este legat de o regulă astfel formulată la fel cum ar fi legat de o regulă scrisă. Franța are însă o situație diferită, dat fiind faptul că, atunci când Consiliul de Stat, prin jurisprudența sa, consacră o regulă, din acel moment ea este respectată. Şi se impune acest respect în rațiunea *„grijii față de securitatea juridică a particularilor, care impune judecătorului această fidelitate față de propria sa gândire"*[9] şi față de rodul acestei gândiri juridice concretizat în norma de drept formulată.

Într-un mod sensibil apropiat de cele prezentate anterior, un alt mare autor francez afirmă categoric că *„dreptul administrativ este un drept făcut esențial de judecător"*[10].

---

[1] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public francais et europeen,* Ed. Dalloz, Paris, 2014, p. 205.

[2] M. Duțu, *Fațetele teoretice ale fenomenului juridic. Dreptul ca doctrină, ştiință şi jurisprudență,* în Dreptul nr. 4/2014, pp. 164-165.

[3] I. Deleanu, S. Deleanu, *Jurisprudența şi revirimentul jurisprudențial,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 12.

[4] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 74.

[5] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 71.

[6] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ. Curs universitar,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015, ed. a III-a, vol. I, p. 70.

[7] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen,* Ed. Dalloz, Paris, 2014, p. 205.

[8] *Ibidem,* p. 206.

[9] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 71.

[10] G. Vedel, P. Delvolvé, *op. cit.,* p. 105.

Cu toate acestea, trebuie să subliniem faptul că *„judecătorul nu dispune în mod normal de o putere normativă de aceeaşi natură cu aceea a legiuitorului. (...) Art. 5 din Codul civil*[1] *interzice expres judecătorilor să edicteze reguli generale"*[2]. Însă, cum am menționat deja, jurisprudența Consiliului de Stat are un regim diferit, ceea ce a determinat calificarea lui ca fiind *„cea mai britanică dintre instituțiile franceze"*. Aceasta este de altfel diferența sistemului de drept francez şi cel germanic, în general, față de sistemul de *common law,* unde o decizie jurisprudențială reprezintă, în mod formal, o sursă de drept.

Vom prezenta, în cele ce urmează, rolul pe care jurisprudența îl are în sistemele de drept din alte state. Aceasta, deoarece situația nu este aceeaşi în toate țările. În **Germania,** instanțele judecătoreşti au avut contribuții importante în ceea ce priveşte dezvoltarea dreptului administrativ. Curtea Constituțională Federală s-a exprimat chiar în sensul în care *formarea principiilor generale legale este o sarcină ce aparține, în mod natural, Înaltelor Curți*[3]. În **Anglia,** dreptul administrativ general poate fi găsit în primul rând în jurisprudență, respectiv în **jurisprudența precedentelor.** În virtutea lui *stare decisis,* Curțile inferioare sunt limitate de deciziile luate de Curțile superioare lor, cu aceeaşi jurisdicție[4]. În **Belgia,** jurisprudența, cu precădere aceea care aparține Consiliului de Stat[5], este considerată ca având un rol decisiv pentru dreptul administrativ. Unele din deciziile Consiliului de Stat, respectiv cele date în anularea unor acte administrative, au forță juridică general obligatorie, se aplică *erga omnes* şi exercită o influență considerabilă în dezvoltarea dreptului administrativ[6]. În **Grecia,** principiile fundamentale ale dreptului administrativ au fost desprinse din jurisprudența Consiliului de Stat, care, la rândul ei, s-a inspirat din jurisprudența instituției omonime din Franța[7]. În **Irlanda,** jurisprudența este aşezată pe acelaşi plan cu actele Parlamentului din punctul de vedere al valorii ei de izvor de drept, în vreme ce dreptul cutumiar şi doctrina sunt considerate izvoare secundare de drept administrativ. Un rol important ocupă şi în **Luxemburg,** unde procedura administrativă este bazată pe „dreptul judecătoresc" (jurisprudența)[8]. În schimb, în **Portugalia,** jurisprudența administrativă nu are aceeaşi semnificație de care se bucură în Franța, iar în **Spania** nu este recunoscută ca o sursă de drept[9].

4.2. Rolul jurisprudenței ca izvor de drept în România

Am putut constata astfel că în Europa există state unde **jurisprudenței** i se recunoaşte caracterul de izvor de drept.

Apreciem că nimic nu ne împiedică (este chiar necesar) să facem şi noi acest lucru. Să procedăm la o regândire a rolului jurisprudenței în formarea şi aplicarea dreptului.

---

[1] Textul prevede că *„este interzis judecătorilor să pronunțe dispoziții generale şi reglementare asupra cauzelor care le sunt supuse judecății".*

[2] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen,* Ed. Dalloz, Paris, 2014, p. 209.

[3] Citat după I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 74.

[4] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 74.

[5] Consiliul de Stat reprezintă o autoritate supremă de jurisdicție administrativă în Franța şi în alte state în care se regăseşte.

[6] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 81.

[7] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 84.

[8] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 89.

[9] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* pp. 91 şi 93.

Constituția, dar şi actualul Cod de procedură civilă consacră instituții procedurale care obligă la o asemenea regândire. În ceea ce priveşte Constituția, avem în vedere art. 126 alin. (6), conform căruia *„Înalta Curte de Casație şi Justiție asigură interpretarea şi aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătoreşti, potrivit competenței sale".* Acest lucru se realizează prin două proceduri: prin **recursul în interesul legii** şi prin **sesizarea Înaltei Curți de Casație şi Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.** Ambele sunt reglementate în titlul III al cărții a II-a a Codului, denumit *Dispoziții privind asigurarea unei practici juridice unitare.* În ceea ce priveşte natura lor juridică, precizăm că sesizarea cu privire la pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, *„ca şi recursul în interesul legii, nu are valoarea unei căi de atac, ci mai degrabă a unui incident procedural, prin care se soluționează o problemă de drept ivită într-un proces în curs de desfăşurare şi de care depinde dezlegarea pe fond a cauzei"*[1]. În continuare, se subliniază deosebirea dintre cele două instituții, autorii arătând că, *„spre deosebire de recursul în interesul legii, care are menirea de a înlătura o practică neunitară deja intervenită în rândul instanțelor judecătoreşti, prin pronunțarea de către instanța supremă a unei hotărâri cu efecte obligatorii, hotărârea prealabilă are ca scop preîntâmpinarea unei astfel de situații"*[2].

Acestor argumente li se adaugă următorul: **cum mai putem vorbi despre efectele *inter partes litigantes* ale unei decizii judecătoreşti prin care se anulează un act administrativ cu caracter normativ, de exemplu o hotărâre a Guvernului, o instrucțiune a unui ministru, şi chiar o dispoziție a unui primar sau o hotărâre a unui consiliu local sau județean**[3]?

Această problemă am sesizat-o cu mult înainte de a fi adoptată Legea nr. 554/2004, într-un studiu pe care l-am publicat cu draga noastră prietenă Rozalia Lazăr, fostă judecătoare la Înalta Curte de Casație şi Justiție[4]. Actuala lege a contenciosului administrativ a şi tranşat această problemă, prin art. 23, care prevede că *hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile, prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, sunt **general obligatorii** şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor sau al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare.* Este vorba, în alți termeni, de **caracterul de ordine publică al litigiilor de contencios administrativ care au ca obiect acte administrative normative**[5]. Într-un valoros comentariu al Constituției, se arată că, *„aşa fiind, această trăsătură a hotărârii judecătoreşti conduce în mod logic la concluzia că hotărârea judecătorească prin care a fost anulat parțial sau total un act administrativ cu caracter normativ produce efecte față de toate subiectele de drept, ca deciziile Curții Constituționale (art. 147 alineatul final din Constituția României)"*[6].

---

[1] V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Noul Cod de procedură civilă, comentat şi adnotat,* vol. I, ed. a II-a, art. 1-526, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 1467.

[2] *Ibidem,* p. 1467.

[3] În contextul în care acestea sunt acte administrative cu caracter normativ, este firesc ca şi încetarea efectelor juridice, prin anulare, să se extindă asupra tuturor subiectelor de drept.

[4] V. Vedinaş, R.A. Lazăr, *Controlul de constituționalitate al actelor administrative, Revista Juridică* nr. 3/2000, pp. 300-303.

[5] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, geneză şi explicații,* Ed. Roata, Bucureşti, 2004, p. 81.

[6] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată,* ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 553.

În încheierea acestui subiect, remarcăm faptul că, în prezent, în România asistăm la o contribuție deosebită a instanțelor judecătorești de contencios administrativ în consolidarea statului de drept. Acestea sunt supuse unei solicitări deosebite, care nu trebuie calificată *„neapărat ca un semn în sensul creșterii abuzurilor autorităților publice, ci ca un semn al înțelegerii corecte a rolului acestor instanțe de cei ce se consideră vătămați prin actele administrative"*[1]. În egală măsură, trebuie semnalat un efect pozitiv pe care hotărârile judecătorești pronunțate de către instanțele de contencios administrativ îl au asupra activității ulterioare a autorităților publice, care *„au obligația de a-și orienta conduita ulterioară în raport cu elementele stabilite în cadrul controlului de legalitate exercitat de instanțe asupra activității administrației publice"*, după cum a statuat Instanța Supremă[2].

§ 5. Jurisprudența Curții Constituționale

Apreciem că o analiză distinctă privind calitatea jurisprudenței ca izvor de drept se cuvine a fi făcută în ceea ce privește **jurisprudența Curții Constituționale.**

Apartenența contenciosului constituțional la dreptul public impune examinarea problematicii efectelor deciziilor pronunțate de Curtea Constituțională în sensul cel mai larg posibil, mergând până la justificarea opozabilității *erga omnes* a acestor decizii[3].

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a statuat, referitor la rolul pe care îl exercită, că, *„potrivit Legii fundamentale, singura autoritate abilitată să exercite controlul constituționalității legilor sau ordonanțelor este instanța constituțională. Prin urmare, nici Înalta Curte de Casație și Justiție și nici instanțele judecătorești sau alte autorități publice ale statului nu au competența de a controla constituționalitatea legilor sau ordonanțelor, indiferent dacă acestea sunt sau nu în vigoare"*[4].

Potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, *deciziile Curții Constituționale sunt obligatorii și au putere numai pentru viitor. Ele se publică în Monitorul Oficial al României.*

Caracterul **obligatoriu** al acestor decizii[5] vizează, în primul rând, *înseși completele de judecată ale Curții*[6], *în scopul realizării unei practici unitare și al stabilității ordinii constituționale.*

Dar caracterul obligatoriu implică și *celelalte subiecte de drept, ele sunt opozabile erga omnes,* nu *inter partes litigantes, precum deciziile instanțelor judiciare.*

O decizie pronunțată de Curtea Constituțională *face corp comun cu legea pe care o vizează, pe care fie o golește de conținut, cu privire la articolul sau articolele pe care le declară neconstituționale, fie îi întărește conținutul, confirmând constituționalitatea legii, în situația respingerii unor excepții de neconstituționalitate.*

---

[1] L. Giurgiu, R. Lazăr, *Rolul instanțelor judecătorești de contencios administrativ în statul de drept,* în Revista de Drept Public ianuarie-iunie 1998, nr. 1, pp. 96-103.

[2] Decizia nr. 3973 din 7 noiembrie 2009 a I.C.C.J. (S.C.A.F.), citată după G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată, op. cit.,* ed. a II-a, revăzută și adăugită, p. 554.

[3] L. Stângu, C. Doldur, *Controlul concret, „a posteriori" [art. 144 lit. c), actualul art. 146 lit. d) din Constituție],* în Revista de Drept Public nr. 2/2000, p. 41.

[4] Decizia C.C.R. nr. 838/2009 publicată în M. Of. nr. 461 din 3 iulie 2009.

[5] Pentru completări, v. M. Criste, *Deciziile interpretative ale Plenului Curții Constituționale,* în *Dreptul* nr. 5/1995, pp. 10-12.

[6] Pentru dezvoltări, v. I. Deleanu, *Justiția Constituțională,* Ed. Lumina Lex, București, 1995, pp. 345-379.

Nu este vorba despre autoritatea de lucru judecat, ci *despre obligativitatea hotărârii, după cum a statuat Curtea însăşi*[1]. Decizia prin care se constată neconstituționalitatea *„nu abrogă* (expres – n.a.) *textul din lege sau din ordonanțe, ci doar îl lipseşte de eficiență normativă, căci altminteri însuşi controlul nu ar mai avea nicio rațiune"*[2]. Fără a fi o formă expresă, decizia Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea reprezintă *o formă atipică de abrogare.*

Caracterul obligatoriu față de toate subiectele de drept, *erga omnes,* al deciziilor Curții Constituționale este cel mai pregnant reliefat în cazul deciziilor prin care se admit excepțiile de neconstituționalitate. Însăşi legea organică a Curții Constituționale nr. 47/1992, republicată[3], prevede în art. 31 alin. (1) că *„decizia prin care se constată neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare* ***este definitivă şi obligatorie".***

Însă cea mai importantă, *cea mai spectaculară consecință a deciziilor Curții Constituționale prin care s-au admis excepții de neconstituționalitate o constituie scoaterea din sfera legislației în vigoare a legilor, ordonanțelor sau dispozițiilor din legi sau ordonanțe constatate prin aceste decizii ca fiind neconstituționale*[4].

În ceea ce priveşte efectul *ex nunc* (pentru viitor) al deciziilor Curții Constituționale, acesta reprezintă *„o aplicare a principiului neretroactivității, garanție fundamentală a drepturilor constituționale de natură a asigura* ***securitatea juridică*** *şi* ***încrederea cetățenilor în sistemul de drept,*** *o premisă a respectării separației puterilor în stat, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept"*[5].

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a statuat că, *„potrivit competențelor sale, care sunt expres şi limitativ prevăzute de art. 146 din Constituție şi de Legea nr. 47/1992, aceasta asigură, pe calea controlului de constituționalitate, supremația Constituției în sistemul juridic normativ, nefiind competentă să cenzureze legalitatea unor hotărâri judecătoreşti sau să constate că acestea sunt lipsite de efecte juridice"*[6].

Curtea Constituțională are misiunea, la noi şi în oricare altă țară unde există instituții similare, să contribuie la *„corijarea"* imperfecțiunilor textelor constituționale prin interpretările pe care le dă acestora[7], motiv pentru care, cum susține distinsul autor, în literatura occidentală se vorbeşte nu numai despre Constituție, ci şi despre **blocul constituționalității**[8].

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 61/1994 publicată în M. Of. nr. 158 din 24 iunie 1994. Credem că trebuie pus în discuție şi un alt aspect. De exemplu, potrivit prevederilor legii organice a Curții Constituționale, această autoritate de jurisdicție constituțională solicită anumite „puncte de vedere" ale unor instituții sau autorități, despre care se consideră că ar avea un cuvânt de spus într-un litigiu de contencios constituțional. Printre acestea se numără şi facultățile de drept sau de specialitate, care sunt consultate să se exprime şi în acest fel să ajute Curtea să adopte soluția care corespunde cel mai bine situației date. Aceasta cu atât mai mult cu cât avem în vedere regimul juridic al deciziilor Curții Constituționale, despre care am discutat anterior.

[2] I. Deleanu, *Obligativitatea deciziilor Curții Constituționale,* în Revista de Drept Public nr. 1/2000, p. 3.

[3] Legea nr. 47/1992 a fost republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010. Legea a mai fost modificată şi completată, ulterior republicării, prin O.U.G. nr. 38/2012, respinsă de Parlament prin Legea nr. 183/2013, publicată în M. Of. nr. 369 din 20 iunie 2013.

[4] C. Bulai, *Problema vidului legislativ în jurisprudența Curții Constituționale a României,* în Revista de Drept Public nr. 2/2000, p. 19.

[5] Decizia C.C.R. nr. 838/27 mai 2009.

[6] Decizia C.C.R. nr. 988 din 1 octombrie 2008, publicată în M. Of. nr. 784 din 24 noiembrie 2008.

[7] A. Iorgovan, *Revizuirea Constituției şi bicameralismul,* în Revista de Drept Public nr. 1, ianuarie-iunie 2001, p. 23.

[8] P. Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel,* 13[e] ed., Masson, 1994, pp. 85-86.

Potrivit opiniei exprimate de autorul citat, blocul de constituționalitate are următoarea structură: Constituția propriu-zisă; Preambulul şi Declarația Drepturilor Omului şi Cetățeanului; textele de aplicare a Constituției; eventualele contribuții ale cutumei, care ocupă un loc modest în blocul de constituționalitate; construcțiile constituționale ale jurisprudenței, care, spre deosebire de cutumă, joacă un rol determinant în formarea şi dezvoltarea blocului de constituționalitate. În Codul constituțional francez se menționează faptul că deciziile Consiliului Constituțional se impun autorităților publice şi *„sunt creatoare de un drept constituțional jurisprudențial, iar elementele de drept constituțional jurisprudențial nu pot fi modificate decât prin o revizuire a Constituției"*[1].

Dacă acceptăm faptul că jurisprudența Curții Constituționale poate constitui uneori izvor de drept, se cuvine să scoatem în evidență şi alte realități care se petrec în statele Uniunii Europene. Este vorba despre modul de interpretare şi aplicare a normelor de drept de către curțile constituționale europene, de faptul că o *„soluție"* găsită de o instanță poate influența instituția similară din altă țară, având a rezolva un litigiu identic sau asemănător[2]. Nu de puține ori, în deciziile pe care le pronunță Curtea Constituțională regăsim invocarea jurisprudenței constituționale din alte țări, a hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului sau a hotărârilor preliminare ale Curții Europene de la Justiție[3].

Curtea Constituțională, precum şi Avocatul Poporului reprezintă instituții de bază ale unui stat de drept dacă funcționarea acestora se realizează prin respectarea principiilor ce guvernează o democrație modernă[4].

§ 6. Caracterul obligatoriu al jurisprudenței instanțelor europene asupra jurisprudenței instanțelor jurisdicționale din România

Considerăm necesar să prezentăm această problemă datorită implicațiilor pe care le produce asupra jurisprudenței instanțelor judecătoreşti, dar, în egală măsură, şi asupra celei a Curții Constituționale. În jurisprudența instanțelor judecătoreşti, şi ne vom referi cu precădere la cea a instanțelor de contencios administrativ, regăsim adeseori invocate hotărâri ale celor două instanțe europene, inclusiv în sensul în care se dau altă interpretare şi altă aplicare unor texte legale decât cele care ar rezulta din conținutul lor expres. Printre exemplele cele mai relevante, invocăm practica Înaltei Curți de Casație şi Justiție (S.C.A.F.) în domeniul soluționării excepției de nelegalitate prevăzută de art. 4 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările şi completările ulterioare[5]. Textul de lege menționat prevede **că pot face**

---

[1] Th. S. Renoux, M. de Villiers, *Code constitutionnel, commenté et adnoté*, Litec, Paris, 1994, *apud.* I. Muraru, M. Constantinescu, S. Tănăsescu, M. Enache, Gh. Iancu, *Interpretarea Constituției. Doctrină şi practică*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 83.

[2] *Exempli gratia,* Decizia C.C.R. nr. 349 din 19 decembrie 2001 referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 53 şi art. 54 din Codul familiei, publicată în M. Of. nr. 240 din 10 aprilie 2002.

[3] G. Vrabie, *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra ierarhiei izvoarelor de drept,* în *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice*, *Caietul Ştiințific* nr. 8, Sibiu, 2006, Ed. Burg, p. 5.

[4] C. Szekely, *Rolul Curții Constituționale a României în raport cu alte autorități publice,* în M. Apostolache (coord.), *Constituția şi societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 345.

[5] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

obiectul acestei excepții exclusiv actele administrative cu caracter individual, excluzându-le astfel pe cele cu caracter normativ, pe considerentul că acestea pot fi atacate oricând pe calea acțiunii directe, acțiunile în anularea lor nefiind supuse unor termene de prescripție ca în cazul celor care privesc un act administrativ individual. Înalta Curte de Casație şi Justiție (S.C.A.F.), printr-o jurisprudență laborioasă, din care invocăm exemplificativ **Decizia nr. 5132 din 25 octombrie 2005,** a statuat că **pot fi cenzurate pe calea excepției de nelegalitate actele administrative unilaterale, fără a distinge după cum acestea au caracter individual sau normativ**[1]. Referitor la aceeaşi instituție juridică, a excepției de nelegalitate, art. 4 din Legea nr. 554/2004 prevede că **ea poate fi invocată oricând.** Înalta Curte a statuat că **excepția, ca şi acțiunea principală pot fi promovate doar în interiorul termenului maxim de un an prevăzut de art. 11 alin. (2) şi (5) ale Legii nr. 554/2004.** În justificarea acestei soluții, au fost aduse argumente prin care se invocă jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Astfel, într-un studiu aparținând unor practicieni de la Înalta Curte, se invocă, prin aplicarea raționamentului *mutatis-mutandis,* cauza *Brumărescu contra României* [2], în care s-a arătat că, *„neimpunându-se un termen înlăuntrul căruia să poată fi exercitat recursul în anulare împotriva unei hotărâri judecătoreşti definitive şi irevocabile, se încalcă principiul securității raporturilor juridice"*[3].

În ceea ce ne priveşte, nu susținem nici soluțiile promovate de Instanța Supremă asupra excepției de nelegalitate, dar nici viziunea de ansamblu a acesteia, care înțelege să înfrângă textul expres al unei legi organice invocând principii desprinse din jurisprudența celor două Curți Europene, între care **principiul securității juridice** ocupă un loc deosebit, dar care, în opinia noastră, sunt greşit interpretate şi aplicate. Nu este lipsit de importanță nici faptul că, nu de puține ori, se dă o interpretare forțată, care depăşeşte limitele instituției, se fac asimilări care nu îşi au rostul, cum este asimilarea posibilității ca excepția de nelegalitate să poată fi invocată oricând cu instituția recursului în anulare, care nici nu mai este prevăzut de legislația actuală.

Fără a nega caracterul obligatoriu al jurisprudenței instanțelor europene asupra celei a instanțelor naționale, considerăm că eficiența acestui principiu nu poate înfrânge dreptul pozitiv național, amputând regimul juridic al unor instituții, cum este cazul excepției de nelegalitate pe care l-am invocat înainte şi asupra căruia vom reveni în partea consacrată instituției contenciosului administrativ.

§ 7. Doctrina (literatura de specialitate)

Unul din marile spirite pe care le-a avut România, şi ne referim la Nicolae Titulescu, spunea următoarele: ***„Ceea ce este opiniunea publică în politică este doctrina în materie de drept".***

Am prezentat, cu ocazia analizei obiceiului ca izvor de drept, superba pledoarie pe care acesta a făcut-o referindu-se la această problemă. În acelaşi spirit, el

---

[1] *Jurisprudența Secției de contencios administrativ şi fiscal pe anul 2005,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2006, p. 22-25.

[2] Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 31 august 2000 în cauza *Brumărescu Contra României,* publicată în M. Of. nr. 414 din 31 august 2000.

[3] Jud. G. Bîrsan, magistrat-asistent B. Georgescu, *Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 63.

realizează o sublimă pledoarie pentru semnificația doctrinei ca izvor de drept: *„Autorii, savanții, profesorii, cu libertatea lor de a scrie, cu putința lor de a privi chestiunile dintr-un punct de vedere cât se poate de înalt şi general, sunt fatal aduşi a crea, prin priceperea şi prin talentul lor asupra chestiunilor, opiniuni şi chiar curente de natură a influența spiritul acelor chemați să aplice legea. Spiritul judecătorilor fiind creat şi alimentat de părerile doctrinare, acestea sunt adevărate izvoare de drept"*[1].

Atragem atenția asupra faptului că semnificația termenului de *„doctrină"* nu include toate lucrările, studii, articole, monografii sau alte lucrări care apar. În consens cu cele exprimate deja, *„doctrina reuneşte opiniile emise cu o anumită autoritate"*[2], care să fie *„bazată pe competențe profesionale certe – mai ales de către membrii lumii academice"*[3].

Rolul doctrinei juridice preocupă şi sistemele de drept din alte state. Astfel, şcoala franceză exprimă teza că opinia unui jurist, a unui număr de jurişti nu are, prin ea însăşi, forță juridică obligatorie. Însă un mare număr de reguli pe care legea sau jurisprudența le-a transformat în drept pozitiv îşi au originea în lucrările autorilor de drept[4]. Se recunoaşte astfel că autorii principali au avut un rol deosebit în dezvoltarea dreptului public în Franța. Şi în Germania *partea generală a dreptului administrativ german este caracterizată de o abordare foarte sistematică, la care studiile academice de drept administrativ au avut o contribuție considerabilă*[5].

În acelaşi spirit, şi promotorii şcolii belgiene de drept public recunosc că doctrina în dreptul administrativ, ca de altfel şi în alte ramuri de drept, nu are decât *autoritatea argumentului*. Însă este neîndoielnic că autorii prestigioşi, cu competențe deosebite în materie, au o influență reală în ceea ce priveşte formarea legislației şi jurisprudenței[6]. În **Irlanda,** cum am mai spus deja, *opiniile celor mai competenți autori de specialitate, alături de dreptul cutumiar, constituie surse secundare ale dreptului administrativ.*

După cum se exprimă reputați autori francezi, sarcina doctrinei, cu precădere în dreptul administrativ francez, care nu este codificat şi este în mare măsură jurisprudențial, consistă, pe de o parte, în **a organiza** acest drept de o manieră sistematică, degajând principiile care inspiră soluțiile legislative şi jurisprudențiale, iar pe de altă parte, **în a divulga, a face cunoscut** dreptul astfel organizat prin lucrări, articole etc.

De asemenea, misiunea doctrinei constă şi în **a judeca, a evalua acest drept** din punctul de vedere al adecvării sale la scopul social pe care urmăreşte să-l realizeze, al conformității sale cu justiția, pregătind calea reformelor care urmează să se înfăptuiască.

În această triplă calitate, doctrina îndeplineşte un rol de neînlocuit[7]. Rolul doctrinei trebuie înțeles şi valorificat atât de către adunările constituante, cât şi de către organele legiuitoare obişnuite, rolul său fiind acela de a servi adeseori interesele publice majore, aşa cum a făcut-o, de exemplu, în secolul al XVIII-lea prin fundamentarea teoriei separației puterilor în stat[8].

---

[1] N. Titulescu, *op. cit.*, p. 81.

[2] S. Tănăsescu, *Relația Curții Constituționale cu doctrina,* în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 41 şi nota de subsol nr. 3.

[3] N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 155.

[4] J. Rivero, *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif*, EDCE, nr. 9, p. 27.

[5] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.*, p. 75. Autorul citează numele unor mari autori germani, creatori de şcoală în dreptul public din această țară, printre care se regăsesc O. Mayer, W. Jellinek şi E. Forsthoff.

[6] A. Buttgenbach, *op. cit.*, p. 25; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 70.

[7] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 69.

[8] G. Vrabie, *Ideea de separație şi trinitatea puterilor azi,* în Revista de Drept Public nr. 1/2011, p. 17.

Prin cele trei funcții, doctrina este implicată în procesul de elaborare, de *facere* a dreptului. În acord cu cele exprimate într-un interesant studiu, rolul creator de drept al doctrinei se manifestă prin *patru modalități* principale: prin *activitatea de a cunoaşte şi a face cunoscut dreptul*; prin *acțiunea de sistematizare de către doctrină a dreptului*; prin *funcția prospectivă a acțiunii de sistematizare* şi prin *mecanismele producției juridice*[1]. Un asemenea rol depinde însă de *„factori mai generali, ținând cont de prestanța juristului în societate şi în ordinea politică ori de rolul conferit expertizei juridice în procesul decizional"*[2]. Din păcate, în realitate aceste funcții nu sunt, în opinia noastră, suficient reflectate. Se manifestă mai multe fenomene, în egală măsură negative:

a) se scrie foarte mult, însă nu tot ceea ce se scrie reprezintă doctrină, în sensul autentic al cuvântului;

b) cadrul normativ de accedere în cariera didactică şi de evoluție în aceasta alimentează şi acutizează formalismul în detrimentul fondului. Avem în vedere impunerea unor criterii pentru publicații, pentru edituri, astfel încât se ajunge la situația în care **nu mai contează ce şi cum scrii, contează unde publici**[3]**;**

c) s-au diminuat considerabil criteriile de exigență, rigorile ştiințifice, publicațiile au abandonat, din rațiuni financiare, realizarea unei validări de către specialişti consacrați a valorii ştiințifice a ceea ce se publică. Adeseori, se consideră că a proceda astfel înseamnă a elimina cenzura, fenomen al regimului trecut, ceea ce este absolut fals. Controlul autentic, sub aspectul caracterului novator, al actualității, al modului în care o anumită scriere adaugă un plus de valoare la dezvoltarea dreptului, în ansamblul său, nu trebuie să dispară niciodată.

La această situație contribuie, trebuie să recunoaştem, asumându-ne riscul de a fi „înfierați" de confrații noştri, calitatea învățământului în general şi a învățământului juridic, în particular, care este departe de a se afla într-o ascendență. Constituția României adoptată în 1991 a recunoscut, dintru început, posibilitatea ca învățământul să se desfăşoare în forma publică[4], dar şi în forma privată, particulară. Subscriem însă opiniei că, fără a contesta calitatea superioară indiscutabilă a unor instituții particulare de învățământ, *„proliferarea fără precedent a unor asemenea instituții, organizate în perioada imediat următoare evenimentelor revoluționare din 1989, a determinat, alături de alți factori, deteriorarea treptată a calității în învățământul românesc"*[5]. Un aspect care este comentat timid, din păcate, este situația anormală, în opinia noastră, în care **învățământul de stat,** ***care, potrivit Constituției este gratuit în condițiile legii,*** a devenit învățământ privat (particular) în contextul în care el presupune plata de taxe pentru a-l urma. Este adevărat că Legea fundamentală raportează gratuitatea învățământului de stat la *condițiile legii,* dar în niciun caz nu se poate interpreta şi aplica soluția că legea poate să permită desființarea implicită a caracterului gratuit şi

---

[1] M. Duțu, *Fațetele teoretice ale fenomenului juridic. Dreptul ca doctrină, ştiință şi jurisprudență,* în Dreptul nr. 4/2014, pp. 162-164.

[2] M. Duțu, *Fațetele teoretice ale fenomenului juridic. Dreptul ca doctrină, ştiință şi jurisprudență, art. cit.,* p. 163.

[3] Este astfel de tristă notorietate situația în care, dat fiind numărul foarte redus al publicațiilor care aveau cotația acceptată la nivelul autorităților competente în domeniul învățământului universitar (în prezent A.R.A.C.I.S. – Autoritatea Națională de Certificare şi Acreditare în Învățământul Superior), într-o revistă care, prin denumirea ei, avea profil metalurgic, se publicau articole juridice şi nu numai, în schimbul unei contraprestații valorice, evident.

[4] Până în 1989, în România fiinţau patru facultăți de drept, publice toate, pentru că învățământul privat nu era recunoscut, iar în prezent există 20 de facultăți de drept de stat.

[5] I. Leş, *Reformă şi antireformă în învățământul juridic românesc,* în Dreptul nr. 7/2016, p. 13.

schimbarea în acelaşi fel a naturii juridice a învățământului de stat. Caracterul *gratuit, în condițiile legii,* al învățământului de stat trebuie înțeles în sensul instituirii unor taxe cu caracter sancționator, care să limiteze şi să elimine abuzul care s-ar putea manifesta din partea unor beneficiari ai sistemului învățământului de stat. De exemplu, posibilitatea pentru studenți de a repeta la nesfârşit anii universitari sau examenele de promovare a materiilor etc. Este evident că instituția îți oferă, potrivit legii, posibilitatea de a promova examenele sau facultatea într-un număr limitat, urmând ca depăşirea acestui număr să atragă sancțiuni pecuniare sau chiar excluderea din instituția de învățământ public. Dintr-o asemenea perspectivă, prevederea art. 9 alin. (3) din Legea nr. 1/2011 potrivit căreia, *„pentru unele activități, niveluri, cicluri şi programe de studii, se pot percepe taxe, în condițiile stabilite de prezenta lege"* este **neconstituțională în măsura în care permite posibilitatea ca înseşi cursurile universitare să fie urmate în condițiile plății unor taxe de şcolarizare.**

De aceea, subscriem opiniei[1] potrivit căreia *„nu este firesc ca instituțiile de învățământ public să poată şcolariza elevi sau studenți cu taxe. O atare soluție ar trebui să fie rezervată numai învățământului privat"*, în aceste condiții putându-se realiza *„o demarcație clară între învățământul de stat şi cel privat"*.

Calitatea învățământului, în general, şi a celui juridic, în particular, este determinată nu doar de aspectele deja semnalate, de tipul de învățământ şi exigențele impuse celor care îl urmează, ci şi de calitatea dascălilor, mai concret a profesorilor din sistemul de învățământ juridic românesc. Un mare şi regretat profesor, reprezentant al prestigioasei Şcoli de drept de la Cluj afirma, cu deplin temei, că *„grandoarea sau decadența instituțiilor juridice depinde numai de oamenii care le creează, le populează sau le profesează. Restul e retorică"*[2]. Sub acest aspect, învățământul juridic românesc, recunoscut în trecut prin valoarea sa şi a personalităților de la catedră[3], a cunoscut un declin „progresiv", dacă ne este îngăduit să ne exprimăm astfel. El se manifestă în modul de selecție, care cunoaşte veritabile *„improvizații"* prin lipsa unor criterii valorice ferme în recrutare, care au fost înlocuite de unele subiective, de înrudire, de interese de diferite naturi, conjuncturale, în general. Ca şi în alte domenii, şi în învățământul universitar, inclusiv cel juridic, asistăm la *„arderea treptelor"*, la ascensiuni fulminante din punct de vedere cantitativ, dar goale de conținut sub aspect calitativ. E o situație care trebuie conştientizată şi ar trebui combătută în viitor.

§ 8. Principiile dreptului ca izvoare nescrise ale dreptului administrativ

Noțiunea de *principiu* a fost conturată încă din Antichitate, în sens de sursă, esență sau **principiu întemeietor, fundamental** pentru un anumit domeniu de

[1] I. Leş, *Reformă şi antireformă în învățământul juridic românesc, art. cit.*, p. 14.

[2] I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă, vol. I,* ediție revăzută, completată şi actualizată, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 61.

[3] Un mare profesor de la Facultatea de Drept a Universității Bucureşti povestea, într-un cadru restrâns, că în anii '60 ai secolului trecut, la marile universități din Franța, inclusiv emblematica Sorbona, când se formau grupele celor care urmau diferite cursuri postuniversitare sau doctorale, profesorii întrebau *cine a făcut facultatea în România* şi, dintre cei identificați, *cine a urmat Universitatea de la Iaşi?* Este evident renumele pe care îl avea, la acea dată, şcoala juridică din România.

activitate[1]. Principiile reprezintă reguli care se caracterizează prin stabilitate, generalitate, care ocârmuiesc instituții juridice sau publice, societăți, state sau uniuni de state. Atunci când ne raportăm la organizarea şi funcționarea unor societăți, state sau structuri suprastatale, principiile evoluează corelativ cu transformările care au loc în cadrul societăților şi al statelor, luate individual sau prin rezultatul constituirii lor în entități juridice suprastatale.

Unele dintre principiile dreptului au fost transpuse în norme juridice, devenind astfel parte a sistemului normativ general într-un stat. Consacrarea poate să se realizeze la nivelul Legii fundamentale sau la nivelul celei primare. Constituția României, încă din primul său articol, alin. (5), consacră două principii esențiale pentru orice stat de drept, respectiv **supremația Constituției** şi **obligativitatea legii.** Alături de acestea, regăsim, în art. 16 alin. (1), **egalitatea tuturor în fața legii şi a autorităților publice, fără privilegii şi discriminări,** corelativ cu acela că **nimeni nu este mai presus de lege,** precum şi, de o manieră implicită, în art. 15 alin. (2), **principiul neretroactivității,** exprimat prin conținutul său, conform căruia *„legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale şi a legii contravenționale mai favorabile".*

La nivelul legislației primare, exemplificăm cu art. 3 şi art. 4 din Noul Cod de procedură civilă[2], care consacră principiile *aplicării prioritare a tratatelor internaționale privitoare la drepturile omului*[3] şi principiul *aplicării prioritare a dreptului Uniunii Europene.* O a doua categorie de principii este cea reprezentată de **principii desprinse din jurisprudența instanțelor naționale sau europene.**

Fac parte din această categorie **principiul previzibilității,** care, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului[4], semnifică faptul că *„o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă claritate, în aşa fel încât să permită oricărei persoane – care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate – să îşi corecteze conduita".* Într-o speță mai veche, des invocată de doctrină şi jurisprudența instanțelor naționale[5], Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că orice cetățean *„trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat şi să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt,* ***legea trebuie să fie în acelaşi timp accesibilă şi previzibilă"*** (s.n.).

Alte două principii, de o semnificație specială sunt desprinse din jurisprudența Curții Europene de Justiție[6] – cel al **securității juridice,** afirmat pentru prima dată prin Decizia Bosch din 6 aprilie 1962, şi cel al **încrederii legitime,** consacrat prin Decizia Comisia şi Consiliul din 5 iunie 1973. Cele două principii *„irigă de vreme îndelungată dreptul țărilor europene"*[7].

Principiul securității juridice implică, conform doctrinei occidentale[8], două serii de exigențe: pe de o parte, **claritatea şi publicitatea normelor,** pentru ca fiecare să

---

[1] C. Ionescu, *Principii fundamentale ale democrației constituționale,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 6.

[2] Aprobat prin Legea nr. 134/2010, republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015, cu modificările şi completările ulterioare.

[3] Sorgintea constituțională a acestui principiu o regăsim în art. 20 din Legea fundamentală.

[4] Cauza *Rotaru împotriva României,* 2000.

[5] Cauza *Sunday Times împotriva regatului Unit,* 1979.

[6] Fosta Curte de Justiție a Comunității Europene.

[7] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen,* Ed. Dalloz, Paris, 2014, p. 197.

[8] J.P. Puissochet, H. Legal, *Le principe de securité juridique dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes,* Cahiers du Conseil Constitutionnel, 11 dossier „Le principe de securité juridique", decembre, 2001.

le cunoască, cu certitudine, efectele juridice; pe de altă parte, ea vizează **modalitățile de aplicare în timp,** care trebuie să respecte stabilitatea situațiilor juridice, ceea ce exclude, fără excepție, absența neretroactivității. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată[1] dispune în art. 6 alin. (1) că proiectele de acte normative trebuie să consacre reguli *„necesare, suficiente şi posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate şi eficiență juridică"*, însă, cum se remarcă şi în doctrină cu privire la una din cele mai importante reglementări, Legea nr. 1/2011 a educației naționale, au loc dese modificări, care demonstrează *„fragilitatea acestei reglementări şi faptul că soluțiile propuse inițial nu au fost cele mai potrivite"*[2], aserțiune care poate fi extrapolată, fără probleme, şi cu privire la alte reglementări. O asemenea instabilitate legislativă este remarcată, cu substrat critic, şi în jurisprudența Curții Constituționale[3], însă, cum remarca autorul citat, *„nu este doar o boală românească de vreme ce şi un celebru romancier francez remarca* (faptul – n.a.) *că legile se schimbă în țara sa mai frecvent decât caii de la poştalion"*[4]. Departe de noi să ne consoleze o asemenea realitate şi să ne împiedice să scoatem în evidență o situație neconformă aşteptărilor, nevoilor şi vremurilor pe care le trăim.

Principiul încrederii legitime reprezintă *traducerea subiectivă a principiului securității în ceea ce-i priveşte pe particulari.* El vizează încrederea pe care fiecare cetățean o are în autoritățile publice şi în stabilitatea regulilor juridice[5].

Raportându-ne la jurisprudența internă, este greu de conceput o decizie a Curții Constituționale sau a Înaltei Curți de Casație şi Justiție care să nu se raporteze la principiile de drept desprinse din jurisprudența celor două Curți Europene, de la Strasbourg şi Luxemburg[6].

La principiile de drept apelează, cum am precizat deja, sau ar trebui să se facă acest lucru, toți cei care sunt implicați în procesul de elaborare sau aplicare a dreptului, în general, şi a dreptului administrativ, în particular. Aceasta, deoarece, aşa cum se recunoaşte în jurisprudența Curții Europene de la Strasbourg, *„oricât de clar ar fi textul unei dispoziții legale, în orice sistem juridic există, în mod inevitabil, un element de interpretare judiciară"*[7]. Iar interpretarea juridică, pentru a fi realizată în litera şi spiritul urmărit de autorul normei, este necesar a avea în vedere şi principii de drept.

Marele jurist Mircea Djuvara considera că *nu pot exista principii de drept imuabile, care să valoreze în orice loc şi-n orice timp*[8]. Subscriem acestei concluzii, existând particularități ale diverselor sisteme de drept, naționale sau supranaționale, care atrag diferențieri şi în ceea ce priveşte principiile de drept aplicabile. În egală măsură trebuie să avem în vedere că principiul de drept se menține, însă conținutul lui poate suferi modificări sau completări în timp. Să luăm, cu titlu de exemplu, ancestralul *principiu al*

---

[1] Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

[2] I. Leş, *Reformă şi antireformă în învățământul juridic românesc,* art. cit., p. 11

[3] A se vedea Decizia nr. 895/2015, publicată în M. Of. nr. 84 din 4 februarie 2016.

[4] I. Leş, *Reformă şi antireformă în învățământul juridic românesc, art. cit.,* p. 12.

[5] B. Stirn, Y. Aquila, *Droit public français et européen,* Dalloz, Paris, 2014, p. 197.

[6] A se vedea, cu titlu de exemplu, Decizia C.C.R. nr. 838 din 27 mai 2009 referitoare la sesizarea formulată de președintele României, domnul Traian Băsescu, privind existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească, reprezentată de Înalta Curte de Casație şi Justiție, pe de o parte, şi Parlamentul României şi Guvernul României, pe de altă parte, publicată în M. Of. nr. 461 din 3 iulie 2009, în care soluția se raportează, între altele, şi la principiul previzibilității legii.

[7] Cauza *C.R. contra Regatului Unit,* 1995.

[8] M. Djuvara, *Drept şi sociologie,* București, 1936, p. 11.

separației puterilor în stat. Modul de înțelegere, interpretare şi aplicare a cunoscut o evoluție de-a lungul timpului, fără ca principiul să dispară sau să se transforme în altceva, diferit de cel originar. Regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, analizând modul particular în care acest principiu se reflectă în Constituțiile adoptate după a doua jumătate a secolului trecut, exprima, metaforic, ideea că principiul separației puterilor s-a dovedit, în timp, o *„haină"* prea strâmtă pentru a *„îmbrăca"* noile realități politico-juridice ale statelor.

În România zilelor noastre, asistăm la realități de normativitate juridică, de aplicare a dreptului, în care principiile dreptului par a fi fost nu doar ignorate, ci total abandonate. De aceea, am găsit de cuviință să consacrăm o secțiune distinctă analizei principiilor dreptului ca izvor nescris distinct de drept, în general, şi drept administrativ, în particular.

IV. Raportul dintre izvoarele de drept administrativ intern şi dreptul Uniunii Europene

Analiza acestei probleme se impune a se realiza pornind de la dispozițiile art. 148 alin. (2) din Constituție, citat în secțiunea anterioară. Acesta reglementează **raportul dintre dreptul intern şi dreptul Uniunii Europene.** Textul consacră **prioritatea asupra dreptului intern românesc a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, dar şi a celorlalte reglementări ale Uniunii care au caracter obligatoriu, precum şi a actelor de revizuire a acestora.** Sub aspect terminologic, constatăm că textul utilizează sintagma *„reglementări comunitare cu caracter obligatoriu"* care, cum am arătat anterior[1], se impune a fi adaptată, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, ea urmând să devină *„reglementările Uniunii Europene cu caracter obligatoriu".*

Problema **raportului dintre dreptul național şi dreptul Uniunii Europene** se pune, în opinia noastră, sub următoarele aspecte:

a) aplicarea prioritară a dreptului Uniunii Europene asupra sistemului național de drept;

b) respectarea actelor normative care emană de la Uniunea Europeană şi care au caracter obligatoriu față de sistemul național de drept (de exemplu, regulamentele);

c) transpunerea în legislația națională a regulilor instituite prin directivele Uniunii Europene, care sunt obligatorii în ceea ce priveşte *rezultatele de atins,* statele membre având libertatea de a decide asupra modului în care le vor introduce în dreptul lor național, sub aspectul tipului de act normativ şi al tehnicii de reglementare, în ansamblul său.

În limbajul juridic regăsim abordat, de dată relativ recentă, cu o cvasiunanimitate care ne obligă la abordarea lui, termenul de *transplant (juridic)* şi derivatul lui, *transplant constituțional,* între cei doi termeni existând o relație de la întreg la parte sau, în termenii logicii formale, de la genul proxim la diferența specifică, *transplantul constituțional* fiind *diferența specifică,* iar *transplantul juridic* fiind *genul proxim.* Noțiunea de **transplant constituțional** evocă *„acea situație în care un sistem de*

[1] A se vedea capitolul III, secțiunea a II-a din prezenta lucrare.

drept preia norme, instituții și concepte constituționale și chiar regimuri politice din alte sisteme de drept; transplantul constituțional poate fi înțeles și ca un proces prin care „elemente constituționale" se răspândesc și exercită influențe pe plan internațional"[1]. Adaptând definiția, prin *transplant juridic* vom evoca *preluarea într-un sistem de drept a unor reguli, instituții, principii din alte sisteme de drept.* Considerăm că prin *„alte sisteme de drept"* putem înțelege inclusiv sistemul de drept al Uniunii Europene, în măsura în care acceptăm că actele normative care emană de la instituțiile unionale se constituie într-un sistem structurat și coerent de drept, care are o existență de sine stătătoare.

Deși nu suntem adepții preluării *tale-quale* a unor concepte din alte domenii și ai încercării de *împământenire* a lor, mai ales când este vorba despre termeni care provin din alte domenii, ce au legătură cu dreptul doar în sens metaforic[2], nu este mai puțin adevărat că, așa cum am precizat, ei nu pot fi ignorați, în contextul în care au pătruns deja în sistemul și în realitățile din țara noastră. În ceea ce ne privește, preluarea lui este discutabilă nu doar sub aspecte de formă, ci și de conținut. Astfel, prin *transplant,* în medicină, fără să avem pretenția de a fi specialiști în domeniu, înțelegem preluarea unui organ din corpul unui individ, care se află în viață sau în moarte clinică și mutarea lui într-un alt corp, **în condițiile existenței unei compatibilități între cele două corpuri.**

Apreciem că, de esența unui transplant, în sistemul medical, este ca **mai întâi să se realizeze o preluare a organului respectiv în materialitatea sa și să se verifice și stabilească, în prealabil, compatibilitatea dintre cele două corpuri.**

Transferând o asemenea semnificație, apreciem că, în materie juridică, nu poate fi vorba despre un transplant propriu-zis de vreme ce nu se poate vorbi despre o preluare identică și, am îndrăzni să spune mimetică a unor instituții, principii, concepte. Fiecare stat care recurge la acest procedeu trebuie să o facă într-un mod adaptat, care să respecte specificitatea sistemului juridic, identitatea națională, realitățile care îi sunt specifice. A proceda altfel înseamnă a aduce *„corpuri"* străine în *„trunchiul"* lor juridic, cu consecința inadaptării, a perturbării, a producerii mai degrabă a unei stări de rău decât de bine. Acest lucru impune ca *„justificarea transplantului (...) să cuprindă și dovezi sau indicatori care să traducă o probabilitate credibilă de succes a corpului juridic ce urmează să fie transpus în societatea receptoare"*[3].

Ca o concluzie, apreciem că trebuie să fie avute în vedere cel puțin două aspecte. Pe de o parte, faptul că *„toate domeniile cunoașterii sunt modelate de idei care călătoresc în timp și spațiu, iar domeniul dreptului nu poate face excepții"*[4]. Ca urmare, și în domeniul dreptului trebuie să recunoaștem existența fenomenului de *„migrare"* a unor concepte, reguli, proceduri, instituții între sistemele juridice, naționale, regionale sau internaționale. Pe de altă parte, un asemenea proces trebuie să se facă într-un mod controlat, *„monitorizat"*, ca să folosim un concept care a devenit uzual, pentru că altfel, în loc să *„însănătoșim"* și îmbogățim sistemul receptor, riscăm să-l *„îmbolnăvim"*, ca să utilizăm termeni din domeniul căruia aparține conceptul analizat. Rolul de a realiza această *„verificare"* de procedură, pentru a stabili compatibilitatea,

---

[1] R.C. Roghină, *Transplantul constituțional,* în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 125 și nota de subsol nr. 2.

[2] Termenul *transplant,* după cum se poate ușor stabili, este preluat din domeniul medical.

[3] R.C. Roghină, *Transplantul constituțional, art. cit.,* p. 137.

[4] R.C. Roghină, *Transplantul constituțional, art. cit.,* p. 139.

aparține Consiliului Legislativ, dar, în egală măsură, şi Parlamentului şi Guvernului, în calitate de legislativ primar şi legiuitor delegat.

O altă problemă care trebuie abordată în acest context este cea referitoare la **simplificarea dreptului.** În contextul în care proliferarea regulilor juridice înregistrează, în majoritatea statelor din Europa şi de pe alte continente, membre sau nemembre ale Uniunii Europene, inclusiv la nivelul Uniunii Europene, cote impresionante, s-a pus în discuție necesitatea obiectivă a simplificării dreptului[1]. Legiferarea excesivă dăunează bunei funcționări a tuturor autorităților publice, inclusiv asupra celor administrative. Autorul citat remarcă faptul că *„efecte negative se înregistrează şi în privința activității administrației publice care, sub apăsarea marelui volum de reglementări legale, clachează în aplicarea lor corectă, la timp şi adecvată, abandonând controlul sistematic şi eficient şi alunecând adeseori pe panta corupției"*[2]. Este un adevăr recunoscut dintotdeauna că birocrația excesivă şi legislația stufoasă, necorelată, suprapusă de multe ori, antagonică în unele situații, afectează calitatea serviciilor prestate de administrație şi favorizează recurgerea la proceduri prin care beneficiarii acestor servicii încearcă să ocolească capcanele şi dificultățile create artificial, ceea ce duce, cu paşi repezi, la fenomenul corupției. O altă categorie de efecte negative vizează îngreunarea procesului de armonizare a sistemelor naționale de drept ale statelor membre cu dreptul Uniunii Europene, cu precădere în ceea ce priveşte transpunerea în aceste sisteme juridice a directivelor Uniunii. Avem în vedere aspectele de ordin calitativ şi cantitativ, în egală măsură, care impun conştientizarea stării de fapt şi intervenția, prin măsuri cu caracter strategic, în fiecare din statele care se confruntă cu ea. Iar realitatea este cvasigeneralizată. Una dintre țările care sunt cele mai afectate de flagelul suprareglementării este Franța, țară la al cărei sistem de drept România s-a raportat în permanență, cu toate consecințele, pozitive sau negative care decurg de aici[3]. Acest lucru a determinat ultimii doi preşedinți ai Republicii Franceze să declanşeze un amplu proces de simplificare a legislației, concretizat prin crearea unor structuri speciale (departamente), având un asemenea obiect de activitate şi să inițieze măsuri propuse din start a reprezenta *„soluții-şoc"*, care să ducă, în final, la o *„simplificare administrativă"*. Însă, cum se remarcă în doctrină, astfel de măsuri nu şi-au atins obiectivele[4].

Cu această situație de *„suprareglementare"* se confruntă şi România[5]. Sintetizând, putem spune că *se legiferează mult şi se legiferează necorespunzător, ca să nu*

---

[1] Pentru o analiză a acestui fenomen şi posibilele remedii, a se vedea M. Duțu, *Simplificarea – imperativ al modernizării şi ameliorării calității dreptului,* în Dreptul nr. 3/2015, pp. 74-89.

[2] M. Duțu, *Simplificarea – imperativ al modernizării şi ameliorării calității dreptului, art. cit.,* p. 75.

[3] În Franța, la nivelul anului 2015, existau 12.000 de legi şi 140.000 de decrete de aplicare a lor, care totalizau 11 milioane de cuvinte, iar procentul de creştere a acestui număr este de 7% anual. Pentru dezvoltări, a se vedea M. Duțu, *Simplificarea – imperativ al modernizării şi ameliorării calității dreptului, art. cit.,* pp. 77-78.

[4] *Idem,* p. 78.

[5] Din același studiu aflăm că, la nivelul anului 2015, în România existau 65.240 de acte normative, dintre care 6.247 de legi, 2.336 de ordonanțe de urgență, 854 de ordonanțe simple, 34.325 de alte acte, în care se includ, pe lângă cele care emană de la administrația centrală, şi cele care emană de la administrația publică locală. Pentru a releva gravitatea fenomenului, se arată că, dacă în anul 2004 s-au adoptat 1.532 de acte normative (231 de legi, 290 de ordonanțe de urgență, 137 de ordonanțe simple, 798 de hotărâri ale guvernului şi 66 de alte acte), în 2005 numărul acestora aproape s-a triplat, ajungându-se la 5.022 de acte normative (415 legi, 209 ordonanțe de urgență, 55 de ordonanțe simple, 1.847 de hotărâri ale guvernului şi 2.486 de alte acte), statistică prin care se relevă cât de grav s-a manifestat fenomenul de inflație legislativă. Pentru dezvoltări, a se vedea M. Duțu, *Simplificarea – imperativ al modernizării şi ameliorării calității dreptului, art. cit.,* p. 80.

spunem chiar prost. Sub ambele aspecte suntem deficitari. România a devenit, la 1 ianuarie 2007, stat membru al Uniunii Europene, ceea ce a presupus un proces normativ amplu, de punere în acord a legislației naționale cu cea europeană, fiind vorba despre *„un proces de reformă legislativă majoră aferent tranziției"*, care trebuie să fie urmat de *„un proces de reaşezare, pe principii noi, într-un sistem flexibil, accesibil şi eficient, ceea ce presupune, înainte de toate, simplificare, sinteză şi accesibilitate"*[1].

Subscriem acestei opinii şi considerăm că, pentru realizarea unui asemenea deziderat, se impune a se acționa în următoarele direcții:

a) asumarea de către forțele politice cele mai implicate (Parlament, Guvern) a recunoaşterii acestei situații şi impunerea, ca obiect strategic în programele de guvernare, a **simplificării normativității juridice;**

b) **crearea**, în cadrul departamentului de reformă administrativă din cadrul Ministerului Administrației Publice, Dezvoltării Regionale şi Fondurilor Europene, a **unei structuri care să îşi propună să declanşeze şi realizeze un asemenea proces;**

c) **elaborarea unui act normativ care să fie asumat de toate forțele politice**, care **să pună bazele normative ale realizării procesului de simplificare legislativă;**

d) **crearea** în structura Guvernului a **unei funcții al cărei titular să aibă misiunea de a coordona un asemenea proces**. Deşi nu împărtăşim regăsirea în cadrul membrilor Guvernului a funcției de viceprim-ministru, pe care o considerăm neconstituțională pentru argumentele pe care le vom dezvolta la capitolul consacrat Guvernului, în contextul în care ea există şi se regăseşte în componența tuturor guvernelor, apreciem că ar fi util, date fiind semnificația şi complexitatea problemei, ca o asemenea misiune să fie încredințată chiar unuia dintre viceprim-miniştri.

În ceea ce priveşte legislația aplicabilă administrației publice, apreciem că unul din paşii care pot fi făcuți poate fi reprezentat de adoptarea celor două Coduri administrative, de drept substanțial şi de drept procesual, şi sperăm ca măcar de acum încolo acest lucru să devină realitate, având în vedere progresele făcute în acest plan.

Aceste măsuri sunt obligatorii nu doar pentru considerentele pe care le-am evocat, ci şi pentru a răspunde unor demersuri care au fost declanşate deja la nivelul Uniunii Europene, şi avem în vedere *Programul pentru o reglementare inteligentă şi performantă (REFIT)* inițiat de Comisia Europeană în anul 2012.

Mai mult chiar, obligația de reaşezare a dreptului românesc rezultă şi din jurisprudența celor două Curți Europene de la Strasbourg şi Luxemburg, care este obligatorie, sub aspectul interpretării şi aplicării dreptului, şi pentru instanțele judecătoreşti, iar sub aspectul principiilor, pentru toate autoritățile publice în România, iar în domeniul discutat, pentru Parlament şi Guvern.

Nu în ultimul rând, un rol important va trebui să-l joace Consiliul Legislativ, a cărui misiune constituțională este aceea de a contribui, prin avizarea proiectelor de acte normative, la *sistematizarea, unificarea şi coordonarea întregii legislații.* În opinia noastră, ar trebui regândită şi legea organică a acestuia[2], pentru a-i conferi mai multe prerogative şi autoritate.

---

[1] M. Duțu, *Simplificarea – imperativ al modernizării şi ameliorării calității dreptului, art. cit.*, p. 81.

[2] Este vorba despre Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea şi funcționarea Consiliului Legislativ, republicată în M. Of. nr. 1.122 din 29 noiembrie 2004.

În cadrul unui conclav ştiinţific, s-a pus chiar problema consacrării caracterului conform al avizului Consiliului Legislativ, soluţie care, în opinia noastră, este greu de realizat şi credem că ar fi de natură să afecteze autonomia funcţională a Parlamentului şi rolul său de unic organ legiuitor. Însă o regândire a atribuţiilor acestei autorităţi publice şi al implicării ei în procesul de normativitate juridică, apreciem că s-ar impune. Exemplificăm cu nevoia de actualizare terminologică şi instituţională a legislaţiei. Regăsim în continuare legi în care se face referire la instituţii care nu mai există, cum ar fi referirea la gardienii publici, care s-au desfiinţat din anul 2010, ei fiind înlocuiţi de poliţia locală. Modificările dese făcute în ceea ce priveşte structura Guvernului şi denumirea ministerelor creează şi ele, adeseori, probleme în procesul de legiferare, menţinându-se reglementări care fac referire la ministere care nu mai există ca denumire sau ca obiect de activitate, care au fost divizate, cum este cazul fostului Minister al Administraţiei Publice, devenit Ministerul de Interne şi al Reformei Administrative, divizat între timp în Ministerul Afacerilor Interne şi Ministerul Dezvoltării Regionale, Administraţiei Publice şi Fondurilor Europene.

Neoperarea în conţinutul actelor normative creează, adeseori, în procesul de interpretare şi aplicare a dreptului probleme, iar acest aspect ar trebui avut în vedere în viitor. În opinia noastră, atribuţia de a efectua o asemenea actualizare ar trebui să revină Consiliului Legislativ. Sunt aspecte pe care le semnalăm, în speranţa în care se va conştientiza rostul lor şi se reflecta în acţiunile viitoare ale guvernanţilor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITARA

Capitolul V

NORMELE DREPTULUI ADMINISTRATIV

§ 1. Generalități

Norma de drept reprezintă o regulă juridicizată a comportamentului uman. Ansamblul tuturor normelor juridice alcătuieşte sistemul normativ dintr-un stat. Acesta conține reguli, norme care sunt destinate să reglementeze diferite relații sociale ce există între membrii unei colectivități. Prin intermediul acestor reguli, societatea caută să creeze posibilitatea de a se apăra împotriva acelora care aduc atingere integrității sale, normelor pe care ea le-a instituit[1].

Din punctul de vedere al semnificației sale conceptuale, dreptul este o ordine normativă a comportamentului uman, adică un sistem de norme care reglează comportamentul uman[2]. În evoluția istoriei, relațiile dintre membrii unei comunități au fost conduse de anumite comandamente ce exprimau nevoile elementare ale vieții în comun şi care erau cuprinse într-un sistem de norme sociale.

Norma socială este definită a reprezenta *„o propoziție prospectivă, o propoziție universală, în care se subsumează particularul şi prin care se reglementează conduita oamenilor într-un sistem de acțiune dat"*[3]. În schimb, norma juridică reprezintă o regulă de conduită instituită de puterea publică sau recunoscută de aceasta, a cărei aplicare este asigurată prin conştiința juridică, iar, la nevoie, prin forța coercitivă a acelei puteri, de obicei a statului[4]. Păstrând aceleaşi elemente recunoscute cu valoare de constantă în doctrină (regulă instituită sau sancționată de stat, respectarea de bunăvoie sau cu ajutorul forței de constrângere a statului), norma juridică este definită ca reprezentând regula socială de comportament caracterizată prin generalitate, impersonalitate şi obligativitate, instituită sau recunoscută de autoritatea publică având acest atribut conferit de societate şi a cărei aplicare se asigură prin acceptarea conştientă de către destinatarii ei, nerespectarea fiind sancționată de către forța de constrângere specializată a statului[5].

O problemă care este cercetată în doctrină vizează structura logico-juridică a normei de drept administrativ. Problema este cu atât mai interesantă cu cât, în ceea ce priveşte dreptul constituțional, care este ramura cu care dreptul administrativ este înfrățit, se susține, de către unii autori, caracterul dihotomic al normelor acestuia, în sensul că ele nu ar conține sancțiune[6]. Majoritatea autorilor sunt de părere că, în ceea

---

[1] M. Bădescu, *La notion de sanction dans le droit avec application speciale dans le droit international public,* articol apărut în coord. C. Călinoiu, *La science du droit,* Ed. V.I.S. Print, Bucureşti, 2004, p. 305.

[2] H. Kelsen, *Doctrina pură a dreptului,* Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000, p. 17.

[3] N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Actami, Bucureşti, 1994, p. 49.

[4] R.I. Motica, G. Mihai, *op. cit.,* p. 80.

[5] R. Stancu, *Norma juridică,* Ed. Tempus, 2002, p. 43.

[6] I. Muraru, *Drept constituțional,* 1987, p. 19, V. Gilescu, *Drept administrativ,* 1986, p. 161, *apud.* A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. I, ed. 4, p. 144, nota de subsol 4.

ce priveşte norma de drept administrativ, regăsim o structură **trihotomică,** ea incluzând **ipoteza, dispoziția** şi **sancțiunea**. Aceasta mai este denumită structura internă a normei, deosebindu-se astfel de structura ei exterioară sau tehnico-juridică[1].

§ 2. Ipoteza normei de drept administrativ

Ipoteza reprezintă primul element al structurii acesteia şi ea poate să facă referire la:

a) împrejurările, condițiile, situațiile în care se aplică norma juridică (art. 2 din Legea nr. 60/1991);

b) subiectele de drept, persoane fizice sau juridice, care cad sub incidența normei (art. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ sau art. 2 din Legea-cadru nr. 153 din 28 iunie 2017) sau, dimpotrivă, cărora actul normativ nu li se aplică. Uneori, în conținutul actului normativ această parte este evocată prin sintagme improprii, cum ar fi *domeniul de aplicare,* după care sunt enumerate *categoriile de subiecte ce cad sub incidența normei.* Ne referim la actele normative în conținutul cărora fiecare articol are un titlu marginal, cum este cazul Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Astfel, art. 2 al legii este denumit *domeniul de aplicare,* pentru ca în conținutul lui să regăsim în alin. (1) *subiectele de drept care cad sub incidența legii,* iar în alin. (2) *subiectele de drept cărora legea nu li se aplică,* deşi fac şi ele parte, prin statutul lor, din sintagma *personal din sectorul bugetar.* O dispoziție similară regăsim în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici[2], care în art. 6 dispune că *prevederile ei nu se aplică* acelor categorii de personal enumerate în continuarea textului[3].

c) definiții (art. 2 din Legea nr. 273/2006, a finanțelor publice locale[4]). După cum remarca regretatul nostru profesor, *„în ultimii ani, aproape s-a generalizat tehnica legislativă de definire a noțiunilor cu care se operează în actul normativ respectiv, dorindu-se ca definițiile să fie exhaustive, să nu scape niciun termen nedefinit şi, totodată, cât mai precise"*[5]. Din păcate, definițiile pe care le consacră legea nu sunt întotdeauna suficient de clare, iar dorința de a fi cât mai cuprinzătoare, în loc să simplifice sensul noțiunilor, mai mult le complică. Ca o trăsătură generală, se poate observa că, în ultimii ani, s-au abandonat rigorile care trebuie să guverneze tehnica legislativă, că se legiferează mult, dar se legiferează deficitar, ca să nu folosim un alt cuvânt neacademic, care ar fi, poate, mai potrivit.

d) principii (art. 2 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale prevede principiile în baza cărora se organizează şi funcționează administrația publică în

---

[1] R. Stancu, *op. cit.*, p. 54.

[2] Republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

[3] Este vorba despre *personalul contractual salariat din aparatul propriu al autorităților şi instituțiilor publice care îşi desfăşoară anumite categorii de activități; personalul salariat încadrat pe baza încrederii personale, la cabinetul demnitarului; corpul magistraților; cadrele didactice; persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică.*

[4] Publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

[5] A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. I, ed. 4, p. 141.

unitățile administrativ-teritoriale[1] sau art. 4 din H.G. n. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcționarului public[2]);

e) explicarea semnificației unor termeni (art. 2 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ[3]; art. 2 din Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții de Conturi[4]).

Ipoteza normei de drept administrativ este foarte dezvoltată, această situație fiind determinată de specificul administrației, de a pune în practică marile comandamente politice, de a se adapta la situațiile variate, numeroase, în continuă schimbare.

Corespunzător modului în care este determinată, pot să apară două categorii de norme:

a) atunci când i se consacră cu precizie administrației un anumit comportament, i se „dictează" ce anume trebuie să facă, iar aceasta trebuie să se supună întocmai, avem de-a face cu o *„competență legată"*, iar ipoteza are **caracter absolut determinat.**

În doctrina franceză, competența legată este calificată ca fiind situația când administrația este ținută, pe de o parte, să acționeze, iar pe de altă parte, este obligată să acționeze într-un sens determinat, fără posibilitatea de a alege[5];

b) atunci când se creează cadrul general şi se lasă posibilitatea agentului să aprecieze, în funcție de circumstanțe, dacă va face sau nu ceea ce ea consacră în termeni generici. Se exemplifică, sugestiv, cu situația unui juriu care are deplină libertate să decidă o anumită selecție. Această libertate de apreciere constituie ceea ce se cheamă *putere discreționară a administrației publice* sau competența de apreciere[6].

Atunci când ipoteza nu este precis conturată, lăsând posibilitatea administrației să *„cântărească"*, să *„aleagă* sau *să decidă"*, ne aflăm în prezența **ipotezei relativ determinate.**

§ 3. Dispoziția normei de drept administrativ

Remarcăm dintru început faptul că, la fel ca şi ipoteza, dispoziția poate fi *absolut determinată* sau *relativ determinată.*

Ea reprezintă acea parte a normei juridice care conține **prescripția, comandamentul, permisiunea** sau **autorizarea de a face** sau **a nu face ceva**[7]. Dispoziția normei juridice, în general, reprezintă *„miezul normei juridice"*[8], ea cuprinzând drepturile şi obligațiile subiectelor participante la raporturile sociale, conduita acestora, ceea ce formează conținutul normei juridice.

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

[2] Publicată în M. Of. nr. 530 din 14 iulie 2008. A fost modificată şi completată ulterior prin mai multe acte normative, precum H.G. nr. 787/2008, H.G. nr. 1.173/2008, Rectificarea nr. 611 din 4 iunie 2008, O.U.G. nr. 35/2009.

[3] Publicată în M. Of. nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, cu modificările şi completările ulterioare.

[4] Republicată în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014.

[5] J.M. Deviller, *Cours de droit administratif,* Montchrestien, 6ème édition, 1999, p. 277.

[6] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 75.

[7] R. Stancu, *op. cit.*, p. 58.

[8] N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Actami, Bucureşti, 1994, p. 154.

Dat fiind faptul că administrației publice îi este specific regimul de putere publică şi are ca scop realizarea unui bine de ordin general, a binelui public, este lesne de înțeles că dispoziția normei de drept administrativ va fi, de regulă, imperativă, categorică, impunând o anumită prestație sau interzicând o anumită activitate.

În doctrină[1] sunt recunoscute trei categorii de dispoziții, care se regăsesc într-un mod specific şi în sfera acestui tip de normă juridică:

a) *dispoziții onerative,* prin care se impune o anumită conduită subiectului de drept;

b) *dispoziții prohibitive,* prin care se interzice o anumită conduită subiectului de drept;

c) *dispoziții permisive,* atunci când se prevede o anumită acțiune, lăsându-se la alegerea subiectului de drept dacă va face sau nu ceea ce norma îi permite, dar nu-l obligă.

Această clasificare a dispoziției normei de drept administrativ nu trebuie privită în mod dogmatic, în sensul că un izvor de drept va conține numai dispoziții onerative, prohibitive sau permisive. În general, în mod concret, un izvor de drept poate conține dispoziții de toate categoriile.

§ 4. Sancțiunea normei de drept administrativ

Cum am precizat deja anterior, existența sau nu a sancțiunii normei juridice la unele ramuri de drept, respectiv dreptul constituțional, a fost disputată de unii autori, ceea ce a determinat şi unii specialişti de drept administrativ din perioada postbelică să se ralieze acestei opinii în ceea ce priveşte normele dreptului administrativ. Potrivit teoriei dreptului, conceptul de ***sancțiune*** este analizat din două puncte de vedere: în *sens larg,* prin sancțiune se înțelege orice măsură de natură să asigure respectul regulii de drept, fie prin a împiedica violarea normei (sancțiune preventivă), fie prin a reprima această violare (sancțiune represivă); în *sens restrâns,* prin sancțiune se înțelege orice măsură de represiune împotriva violării regulilor de drept[2].

Pornind de la semnificația noțiunii de sancțiune a normei juridice, în sens restrâns, sancțiunea normei de drept administrativ reprezintă consecințele, urmările care intervin, ce urmează a se produce în cazul nerespectării dispoziției normei juridice. În conținutul ei sunt astfel precizate consecințele care urmează a fi luate împotriva destinatarilor normei care nu se conformează prescripțiilor impuse de aceasta. Aceste consecințe, măsuri luate împotriva subiectului care nu a respectat norma, nu presupun întotdeauna intervenția forței de constrângere statală. De aceea, se impune a se face *„o distincție între sancțiune ca element al structurii logico-juridice şi sancțiune ca element al răspunderii juridice, mai exact al răspunderilor juridice în dreptul administrativ. Între acestea există o relație de la întreg la parte"*[3].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. I, ed. 4, p. 143; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 3, p. 76.

[2] M. Bădescu, *La notion de sanction dans le droit avec application speciale dans le droit international public,* articol apărut în coord. C. Călinoiu, *La science du droit,* Ed. V.I.S. Print, Bucureşti, 2004, p. 291.

[3] A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. I, ed. 4, p. 145.

Este important de înțeles semnificația pe care o are sancțiunea în procesul de aplicare şi respectare a dreptului. Adeseori, regăsim exprimări, orale sau scrise, în sensul în care norma a fost încălcată pentru că *ea nu cuprinde în mod expres sancțiune*. Subliniem faptul că, dacă norma, în structura ei, nu prevede expres consecințele în cazul nerespectării ei, aceasta nu înseamnă că aplicarea ei este lăsată la voia întâmplării. Aplicarea ei este garantată în permanență şi asigurată la nevoie prin coerciția statală.

Un aspect care trebuie relevat îl reprezintă faptul că norma nu trebuie respectată sau dusă la îndeplinire numai de teama forței de constrângere a statului. Ea trebuie respectată şi dintr-un spirit de responsabilitate, din conştiința că aşa trebuie făcut, că aceasta este conduita care trebuie urmată. Cu atât mai mult cu cât ne referim la administrația publică, la sfera vieții publice, în ansamblul său, apreciem că responsabilitatea trebuie să dicteze conduita, nu frica de pedeapsă. Eugeniu Speranția arată că, atunci când doar frica de pedeapsă constituie temei al aplicării legilor, în viața socială apare un flux şi un reflux, după următoarea schemă logică: când creşte frecvența pedepsei, creşte frica; când creşte frica, creşte respectul legii; când creşte respectul legii, scade frecvența pedepsei; când scade frecvența pedepsei, scade frica; când scade frica, scade respectul legii[1].

În doctrina de specialitate regăsim clasificări atât în ceea ce priveşte normele juridice, în general, cât şi sancțiunile normei juridice, în particular, în egală măsură în care am identificat şi cu privire la ipoteză şi dispoziție anumite categorii. Operația de identificare a tipurilor de sancțiuni trebuie să se fundamenteze, ca orice clasificare, pe existența unor criterii în funcție de care acestea se determină.

I. Un **prim criteriu** îl reprezintă **obiectul** la care se referă, astfel încât distingem următoarele tipuri:

a) sancțiuni cu privire la *acte juridice* (anulări, suspendări etc.);

b) sancțiuni cu privire la *persoane, instituții, autorități publice* (amendă, avertisment);

c) sancțiuni cu privire la *bunuri* (demolarea unei construcții ilegale);

d) sancțiuni *mixte,* care se pot referi la persoane şi la acte juridice sau la acte, persoane şi bunurile acestora (destituirea şi anularea actului emis de un organ public).

II. Din punctul de vedere al **faptei care atrage intervenția lor** sau al **temeiului obiectiv,** identificăm **sancțiuni specifice celor trei forme de răspundere recunoscute în dreptul administrativ,** respectiv:

a) sancțiuni *administrativ-disciplinare* (intervin în cazul săvârşirii ilicitului administrativ propriu-zis, sub forma unei abateri administrative);

b) sancțiuni *administrativ-contravenționale* (intervin în cazul săvârşirii ilicitului contravențional);

c) sancțiuni *administrativ-patrimoniale* (atunci când s-a săvârşit o faptă cauzatoare de prejudicii materiale şi morale).

Deşi ar mai putea fi identificate şi alte criterii, credem că acestea sunt relevante pentru înțelegerea problemei în sine[2].

---

[1] Citat după N. Popa, *op. cit.,* p. 158.

[2] Pentru o altă perspectivă de clasificare, v. A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 148.

§ 5. Clasificarea normelor de drept administrativ

Autorii de specialitate au operat, de-a lungul timpului, cu diferite criterii de clasificare, între care s-au regăsit sectorul de activitate sau domeniul activității executive, obiectul de reglementare, caracterul prescripțiilor etc. În ceea ce privește autorii contemporani[1], regăsim atât criterii comune, cât și criterii care diferențiază concepțiile autorilor.

1. În funcție de criteriul *obiectului de reglementare,* pot fi identificate mai multe categorii de norme:

a) norme de *drept material,* care vizează drepturile și obligațiile corelative ale autorităților administrației publice sau agenților autorizați implicați în activitatea administrativă;

b) norme de *drept procedural (procesual)* al căror obiect îl reprezintă procedura de concretizare a activității administrative[2].

2. Prin raportare la *caracterul normelor*, identificăm:

a) *norme imperative* – care impun subiectelor de drept anumite obligații. Obligațiile conținute de normele imperative pot:

– să impună subiectului să facă ceva, caz în care ne aflăm în prezența normelor onerative[3];

– să interzică subiectului să facă un anumit lucru, caz în care ne aflăm în prezența normei prohibitive, care interzice o anumită conduită;

b) *norme permisive* – care îngăduie o conduită determinată, ce prevăd pentru subiectul de drept posibilitatea de a avea o anumită conduită, de a uza de anumite drepturi, fără însă să-i impună acest lucru[4].

3. Din punctul de vedere al *întinderii sferei lor de aplicare,* identificăm:

a) norme cu *caracter general,* care se aplică tuturor organelor administrației publice sau unei sfere mari de organe;

b) *norme speciale,* care se referă la un organ determinat, de exemplu Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului sau Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, cu modificările și completările ulterioare.

4) Din punctul de vedere al actului juridic care le consacră, identificăm, fără a avea pretenția că epuizăm sfera, următoarele:

a) norme cuprinse în Constituție;

b) norme cuprinse în legi organice și ordinare;

c) norme cuprinse în tratate internaționale ratificate de România;

d) norme cuprinse în ordonanțe ale Guvernului, simple sau de urgență;

e) norme cuprinse în acte juridice care emană de la instituțiile Uniunii Europene, ce se impun țării noastre, în calitate de stat membru al Uniunii Europene;

f) norme cuprinse în hotărâri ale Guvernului și acte ale autorităților centrale de specialitate;

g) norme cuprinse în acte ale autorităților autonome locale și județene;

h) norme cuprinse în ordine ale prefectului.

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.,* p. 45; A. Negoiță, *op. cit.,* pp. 31-37; V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ,* Ed. All, București, 1996, pp. 34-35; M. Preda, *op. cit.,* p. 41.

[2] Ş. Balacciu, *Necesitatea existenței procedurii administrative,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene. Secțiunea pentru științe juridice și administrative,* Caietul Științific nr. 7/2005, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 387-391.

[3] Cuvântul derivă din *onus-oneris,* care înseamnă sarcină.

[4] R. Stancu, *op. cit.,* p. 72.

§ 6. Problema codificării normelor de drept administrativ. Prezent şi perspective

6.1. Dificultatea şi riscurile codificării

Codificarea juridică reprezintă, fără îndoială, chintesența sistematizării dreptului, codurile constituind, pentru cele mai multe ramuri, dreptul comun în materie[1].

Existența unui Cod este condiționată de existența unor relații sociale pe care să le reglementeze sau, după cum se exprimă un distins şi prețuit de noi autor, referindu-se la Codul muncii, *„Codul există pentru că, obiectiv, există un anume grup de relații sociale specifice"*[2].

Problema codificării dreptului administrativ a preocupat şi continuă să-i preocupe pe specialişti. Aceasta cu atât mai mult cu cât, în ultimele decenii, multe state precum Germania, Grecia, Polonia şi-au elaborat coduri în domeniul administrativ, mai exact al procedurii administrative.

În România, în perioada interbelică, problema codificării a fost privită cu extrem de multă reticență, marii autori susținând că nu este sustenabilă soluția codificării normelor administrative datorită diversității, varietății şi dinamicii legislative din acea perioadă[3], cu care ne confruntăm, de altfel, şi în zilele noastre. Cu toate acestea, în anul 1930 a apărut o lucrare elaborată de P. Negulescu, R. Boilă şi Gh. Alexianu, denumită *Codul administrativ adnotat,* în care a fost reunită legislația administrativă relevantă, dar au realizat şi un comentariu al acesteia. În realitate, era vorba despre un „codex" care reunea acte normative relevante apărute în 1929, cum ar fi Legea contabilității publice, cea a unificării legislative şi a funcționării ministerelor.

În prezent, există state cu practici administrative puternice, consolidate, cu doctrină, legislație şi jurisprudență avansate, care reprezintă şi pentru România un reper, unde nu s-a realizat încă o codificare a dreptului administrativ. Ceea ce este denumit prin sintagma *„cod administrativ"* este, în realitate, o culegere de acte normative aplicabile administrației publice, realizate la inițiativa *„cutărui sau cutărui editor"*, cum se exprimă profesorul Georges Vedel[4]. În ierarhia sistemului actelor administrative, codul are forța juridică a unei legi, neputând fi însă conceput ca o lege obişnuită: el trebuie să reflecte structura internă a ramurii de drept respective[5].

În Europa, problema codificării dreptului administrativ a fost tranşată în patru moduri: a) prin adoptarea de **codexuri** privind administrația[6]; b) prin adoptarea de **coduri sectoriale,** cum ar fi pentru funcția publică, contractele publice[7]; c) **coduri de**

---

[1] I. Santai, *Codificarea administrativă, cerință a statului de drept şi a integrării europene a României,* în Revista de Drept Public nr. 1/2003, p. 58.

[2] I.T. Ştefănescu, *Considerații cu referire la autonomia dreptului muncii,* în Dreptul nr. 12/2012, p. 118.

[3] D. Apostol Tofan, *Codificarea procedurii administrative,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă*, Ed. Wolters Kluwer Bucureşti, 2016, p. 40.

[4] Code administratif – mise à jour au 1er juilet 2000, incluant le Code de la Justice administrative adnoté, Dalloz, Textes, jurisprudence, adnotations.

[5] L. Vişan, D.I. Pasăre, *Mutații aduse instituției contenciosului administrativ de revizuirea Constituției. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", pp. 55-56.

[6] Exemplu: în Luxemburg, Spania.

[7] Exemplu: în Bulgaria – Actul serviciilor publice şi al concesiunilor; Italia – Codul achizițiilor.

procedură generală şi/sau ale justiției[1]; d) **coduri administrative,** care în forma specifică nu au fost încă adoptate în vreun stat[2].

Realizarea codificării unui domeniu al dreptului nu este deloc una simplă, însă rezultatele sunt pe măsură. Ca lucrare de referință pentru toate vremurile şi toate disciplinele juridice este şi va rămâne Codul civil francez, despre care Napoleon mărturisea pe insula Sfânta Elena: *„Am câştigat 40 de bătălii, dar asta nu înseamnă nimic, Waterloo va şterge amintirea tuturor victoriilor mele;* ***gloria mea veşnică însă va fi Codul civil"***[3].

În sistemul juridic din țara noastră, se regăsesc acte normative care poartă denumirea de **coduri** şi care reglementează diferite componente ale unor instituții juridice care aparțin dreptului administrativ. Invocăm astfel, cu titlul de exemplu, Codul de conduită a funcționarilor publici, adoptat prin Legea nr. 7/2004. Trebuie să facem astfel deosebirea între două tipuri de coduri: **coduri care reglementează o ramură de drept,** cum sunt Codurile civil, fiscal, penal, de procedură penală, civilă sau fiscală, şi **codurile care reglementează o instituție determinată dintr-o ramură a dreptului, cum ar fi Codul silvic, Codul de conduită a funcționarilor publici,** respectiv **de conduită a personalului contractual din sectorul public.** Acestea din urmă, în procesul codificării, pot să se contopească în codul care va reglementa domeniul sau ramura de drept respectivă, cum ar fi, spre pildă, Codul de conduită a funcționarilor publici care poate reprezenta o parte (titlu, capitol) din Codul administrativ al României. De exemplu, actualul proiect de cod administrativ reglementează în partea a VI-a *statutul funcționarilor publici şi statutul personalului contractual din administrația publică* şi cuprinde, în secțiunea privind îndatoririle funcționarilor publici, dispoziții care conturează conduita funcționarilor publici, cum ar fi cele referitoare la incompatibilități şi conflicte de interese, loialitatea, folosirea imaginii proprii, consilierea etică, toate preluate din actualul Cod de conduită a funcționarilor publici.

§ 7. Dificultățile şi avantajele codificării

7.1. Dificultățile codificării

Cum rezultă din cele anterior prezentate, procesul de codificare a dreptului administrativ ridică anumite probleme în practică, aduce beneficii, dar, în mod cert, întâmpină şi unele dificultăți care trebuie conştientizate, pentru că numai în condițiile în care se întâmplă acest lucru, ceea ce realizăm, în viața publică, dar şi în cea privată, este trainic şi armonios.

---

[1] Exemplu: în Grecia, Franța, Austria, Germania şi Estonia.

[2] Pentru dezvoltare, a se vedea M. Cărăuşan, I. Alexandru, *Considerații asupra tezelor prealabile ale proiectului de Cod administrativ*, în Dreptul nr. 12/2016, pp. 132-133.

[3] De altfel, Napoleon a stăruit el însuşi în redactarea unor texte ale Codului civil, şi avem în vedere adopția şi divorțul prin consimțământ mutual, dat fiind faptul că el nu avea copii cu Josephina de Beauharnais şi, cum îi trebuia un moştenitor, se gândea pe atunci să adopte unul sau să se despartă de Josephina, lucru pe care l-a făcut mai târziu, căsătorindu-se cu Maria-Luiza şi având un fiu, pe Regele Romei. De aceea, el a fost nevoit să-şi menajeze aceste două posibilități din vreme (N. Titulescu, *op. cit.*, p. 41).

Se cuvine să prezentăm mai întâi **dificultățile** pe care le ridică o eventuală codificare a dreptului administrativ care, în consens cu cele exprimate şi de alți autori[1], constau în:

a) specificul principalei materii care constituie obiect de reglementare a acestuia, administrația publică, aflată într-o continuă schimbare, transformare, pentru a putea să facă față situațiilor în continuă devenire;

b) numărul mare de autorități publice competente să edicteze reguli administrative;

c) multitudinea textelor care reglementează activitatea administrației;

d) diversitatea şi eterogenitatea materiilor care constituie obiect de reglementare a acestei ramuri de drept.

Pornind de la aceste dificultăți, se opinează în sensul existenței unui pericol pe care l-ar atrage codificarea în dreptul administrativ, deoarece *„un cod devine repede o „biblie" în care administrația crede şi de la care nu se mai abate"*[2].

În ciuda opiniilor diferite exprimate, cu argumente pro şi contra, conchidem, în acord cu o opinie exprimată în doctrină, că *„adoptarea unui cod reprezintă, pentru orice domeniu al dreptului, expresia deplinei maturizări şi a impunerii sale definitive, deopotrivă în cadrul sistemului de drept, activității practice şi al normei juridice"*[3]. Între argumentele care susțin şi îndreptățesc o asemenea aserțiune se află în mod neîndoielnic **instabilitatea legislativă,** care se manifestă, adeseori, ca o veritabilă „hemoragie" normativă, **incoerența legislativă,** concretizată prin suprapuneri de texte, contraziceri de soluții normative, antagonismul unora dintre ele şi, în al treilea rând, nevoia realizării *„unor conexiuni coerente cu dreptul internațional şi dreptul Uniunii Europene"*[4]. Trebuie să se înțeleagă faptul că *„stabilitatea legislativă nu numai că înnobilează o națiune, dar o şi ajută să funcționeze în mod echilibrat, coerent, fără sincope, întru interesul statului însuşi şi al cetățenilor acestuia"*[5].

7.2. Avantajele codificării

Unul dintre principalele avantaje pe care le prezintă un Cod este faptul că el creează o bază stabilă, coerentă şi unitară de reglementare, prin raportare la care realitatea capătă ea însăşi vocația de a se releva într-un mod care să fie într-o necesară armonie cu spiritul şi litera reglementărilor legale. Aducem ca argument Codul civil francez, care a rezistat timpului şi rămâne, fără îndoială, una dintre cele mai importante legi ale tuturor timpurilor, din care s-au inspirat, cu prisosință, şi legiuitorii din alte state, inclusiv autorii Codului civil din România, pentru faptul că el *„este o operă de moderațiune, este o tranziționare între ideile revoluționare ale dreptului intermediar şi ideile conservatoare ale vechiului drept francez. Dacă Codul civil s-ar fi votat cu câțiva ani înainte de 1804, ar fi fost prea revoluționar, iar dacă s-ar fi votat cu câțiva ani mai târziu, ar fi fost prea reacționar, căci un cod făcut sub un imperiu nu putea fi atât de ocrotitor al democrației, cum este Codul civil francez. Va să zică*

---

[1] Cu privire la pericolul unei codificări în dreptul administrativ, v. Letourneur, *Quelques réflexions sur la codifications du droit administratif,* Mélanges Juillot de la Marandiera, 1964, p. 276.

[2] A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif,* Maison Fernard Larcier, 1959, p. 17 şi urm.

[3] M. Duțu, *Considerații referitoare la oportunitatea, posibilitatea şi particularitățile jurisdicțiilor specializate în materie de mediu,* în Dreptul nr. 1/2013, p. 192.

[4] *Idem,* p. 192.

[5] V. Vedinaş, I.L. Vedinaş, *Implicații economice şi juridice ale Codului fiscal,* în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p.45.

fatalitatea istorică a vrut ca acest Cod civil să vină la momentul oportun. Calităţile lui sunt: unitatea, metoda, precizia şi claritatea"[1].

Analizând aceste susţineri, prin raportare la realităţile legislative din România, constatăm câtă dreptate există în cuvintele de mai sus. Vedem cum în zilele noastre s-au elaborat aşa-zise coduri în unele materii, care se schimbă de la o guvernare la alta şi chiar în mandatul aceleiaşi guvernări de mai multe ori. În condiţiile în care un cod, indiferent de domeniul pe care îl reglementează, trebuie să se caracterizeze prin stabilitate, este evident că fluctuaţiile acestea legislative sunt o dovadă nu numai de inconsistenţă a actului de guvernare, ci şi a faptului că nu ne aflăm în niciun caz în prezenţa unui act normativ care să aibă fie şi vocaţia de Cod, ca să nu mai spunem că ar putea să corespundă unei asemenea calificări.

Considerăm că principala exigenţă pe care trebuie să o îndeplinească orice cod este unitatea de concepţie, care îi obligă pe toţi autorii unui act normativ de o asemenea importanţă să aibă capacitatea de a depăşi disensiunile, diferenţele de concepţie, pentru a putea să contribuie la elaborarea unei opere legislative unitare. La elaborarea Codului civil francez, deşi a fost făcut de mai multe persoane, Napoleon a fost mereu prezent şi a avut grijă ca **micile divergenţe de păreri să se topească şi Codul să fie animat de un suflet unic de la început până la sfârşit**[2]. Napoleon a fost însă unic şi irepetabil. Cei care concep azi acte normative sunt adeseori mânaţi de ambiţii politice şi personale, care fac ca viaţa noastră publică să fie alimentată de conflicte permanente, din care nu au de câştigat nici democraţia, nici statul de drept şi cu atât mai puţin procesul de legiferare.

Dificultăţile pe care le-am relevat la început nu trebuie să determine abandonul ideii de a adopta un cod administrativ. În ciuda acestor dificultăţi şi a pretinselor riscuri exprimate adeseori, ne raliem la părerea conform căreia *„o administraţie publică modernă, într-un stat de drept democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic sunt valori supreme şi garantate, nu poate fi decât o administraţie transparentă, iar transparenţa nu este de conceput fără norme clare, pe cât posibil unitare, cunoscute de toată lumea. Statul de drept nu înseamnă pluralitate de proceduri administrative, dimpotrivă, reguli pe cât posibil identice şi când este vorba de colectorul de taxe, şi când este vorba de Guvern"*[3].

§ 8. Perspective

Pentru România zilelor noastre, caracterizată printr-o societate democratică bazată pe pluralismul politic, pe separaţia puterilor în stat, precum şi pe statul de drept, problema codificării administrative, mai ales a celei procedurale, se pune cu o deosebită stringenţă, iar exigenţele legislative, într-o primă etapă, ale preaderării la Uniunea Europeană au pus în faţa noastră cu acuitate şi într-o lumină cu totul nouă şi această temă[4]. După integrarea în Uniunea Europeană, aceste exigenţe au devenit

---

[1] N. Titulescu, *op. cit.*, p. 41.

[2] N. Titulescu, *op. cit.*, p. 41.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 148.

[4] I. Santai, *Codificarea administrativă, cerinţă a statului de drept şi a integrării europene a României, art. cit.*, p. 59. La data când a fost scris studiul, România se afla în faza aderării la Uniunea Europeană, evocată terminologic prin *Comunitatea Europeană.*

mai pregnante, ele impunând României să săvârşească o reformă autentică în administraţie, în care să fie înlocuită ideea *administraţiei-stăpân* cu *administraţia-supus* sau *slujitor* al nevoilor cetăţenilor.

Astfel se explică faptul că guvernele care s-au succedat în România după 1990, cu precădere cele din actuala legislatură şi din cea trecută, au inclus în programele de guvernare şi adoptarea unui Cod de procedură administrativă, respectiv a unui Cod administrativ. Pe linia acestor preocupări, pot fi identificate mai multe **etape.**

Mai *întâi,* s-a constituit un colectiv ştiinţific compus din cadre universitare, cercetători, practicieni, în general specialişti în domeniul administraţiei publice, în cadrul Centrului Regional de Formare Continuă pentru Administraţia Publică Locală Sibiu, în colaborare cu Academia Funcţionarilor Publici din Germania, care în perioada 2000-2003 a elaborat două lucrări ştiinţifice, două proiecte de coduri, unul pentru Codul de procedură administrativă şi altul pentru Codul administrativ.

În finalizarea proiectului de Cod administrativ s-a implicat şi Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", în colaborare cu Institutul Naţional de Administraţie. Problema rămâne însă de actualitate şi ne exprimăm speranţa că ea va deveni, într-un viitor nu foarte îndepărtat, o realitate juridică în ţara noastră. Nu este mai puţin important că munca de codificare este un proces îndelungat, auster, uneori ingrat, iar sarcina este de o importanţă majoră[1].

Într-o a *doua etapă,* în demersurile sale, derulate începând cu anul 2007, în vederea realizării celor două coduri, ministerul cu competenţe în reglementarea domeniului administraţiei publice[2] a implicat permanent reprezentanţi ai mediului academic şi ai societăţii civile, alături de reprezentanţi ai autorităţilor de la toate nivelurile. Au fost constituite succesiv grupuri de lucru larg participative, astfel:

– Colectivul Special pentru definitivarea Proiectului Codului de Procedură Administrativă al României (constituit prin Ordinul ministrului internelor şi reformei administrative nr. 289 din 6 septembrie 2007)[3];

– Grupul de lucru pentru elaborarea Proiectului Codului Administrativ (constituit prin Ordinul ministrului administraţiei şi internelor nr. 84 din 30 martie 2010)[4]. Elaborarea acestui important act normativ a fost susţinută prin proiectul „Un cadru legislativ mai coerent pentru o administraţie publică mai eficientă", Cod SMIS 2989, cofinanţat din Fondul Social European, prin Programul Operaţional „Dezvoltarea Capacităţii Administrative".

Într-o a *treia etapă,* s-a constituit grupul de lucru pentru definitivarea proiectului Codului Administrativ şi elaborarea proiectului Codului de Procedură Administrativă (constituit prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale şi administraţiei publice nr. 2394/2013)[5].

În baza acestui ordin, şi-a desfăşurat activitatea un colectiv de specialişti, din care au făcut parte, cu precădere, cadre didactice universitare, reprezentanţi ai unor autorităţi

---

[1] L. Vişan, *Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă,* în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 52.

[2] Potrivit dispoziţiilor art. 2 din O.U.G. nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administraţiei publice centrale şi pentru modificarea unor acte normative, publicată în M. Of. nr. 884 din 22 decembrie 2012, Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, nou înfiinţat, a preluat activitatea în domeniul administraţiei publice, structurile şi instituţiile specializate în acest domeniu, de la Ministerul Administraţiei şi Internelor, care a devenit, prin acelaşi act normativ, Ministerul Afacerilor Interne.

[3] Nepublicat. Denumirea actuală a acestuia este Ministerul Afacerilor Interne.

[4] Nepublicat.

[5] Nepublicat.

publice centrale în a căror competență intră categoriile juridice reglementate de viitorul Cod administrativ.

În doctrină s-a creat o anumită dispută cu privire la succesiunea în adoptare a celor două coduri. Astfel, s-a exprimat teza conform căreia ar trebui să se adopte mai întâi Codul de procedură administrativă şi abia apoi cel administrativ[1]. Printre argumentele aduse de autorul citat se află acela că *„proliferarea impresionantă a normativității juridice, mai mult sau mai puțin necesară, excesul de reglementare, paralelismele legislative, inflația legislativă tind să contureze o adevărată maladie juridică în România"*. Acest lucru determină concluzia că, *„pentru a reveni la ceea ce ne-am obişnuit să spunem o bună guvernare şi întărirea capacității administrative, sunt necesare o raționalizare şi o simplificare a cadrului normativ pentru a se elibera de excesul de constrângeri, de această avalanşă de prescripții care apasă asupra noastră, a tuturor"*[2].

Precizăm că tezele prealabile ale Codului de procedură administrativă au fost adoptate prin H.G. nr. 1360/2008[3], iar cele ale Codului administrativ au fost aprobate prin H.G. nr. 196/2016[4].

În ceea ce priveşte conținutul celor două coduri, apreciem şi noi[5] că primul trebuie să cuprindă reglementări **la nivel procedural,** de lucru, al autorităților administrative, iar cel de-al doilea trebuie să cuprindă reglementări cu privire la modul cum se organizează şi funcționează **la nivel organic** administrația publică.

Dincolo de disputele doctrinare cu privire la care dintre cele două coduri ar fi preferat să apară mai întâi, ne exprimăm cu fermitate, inclusiv din perspectiva calității pe care am deținut-o, de membru al colectivului de elaborare a proiectului Codului administrativ, că **România are în prezent nevoie de ambele coduri.** Care dintre ele va apărea mai întâi reprezintă o soluție care va fi hotărâtă de diferiți factori, inclusiv de stadiul de redactare în care se află fiecare dintre ele. În consens şi cu alți autori[6], nu putem împărtăşi concepția exprimată de specialiştii civilişti conform căreia actualul Cod civil este *„un cod de drept comun nu numai pentru materiile private, ci şi pentru cele publice"*[7]. Aceasta este una dintre problemele față de care ne exprimăm şi cu această ocazie dezacordul, deoarece Codul civil trebuie să reprezinte o „constituție a dreptului privat", în egală măsură în care viitorul Cod administrativ va trebui să reprezinte o **veritabilă lege fundamentală pentru dreptul public.** În acord cu unul din autorii precizați, opinăm şi noi în sensul că *„se impune promovarea rolului Codului administrativ de ghid călăuzitor, de «constituție administrativă». Acesta urmează a stabili normele şi instituțiile fundamentale pentru administrația publică şi conținutul acestora, asigurând un veritabil «dicționar administrativ» pe baza căruia se vor*

---

[1] I. Alexandru, *Da, prioritară este adoptarea unui Cod de procedură administrativă, nu a unui Cod administrativ!,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, pp. 15-18.

[2] I. Alexandru, *Da, prioritară este adoptarea unui Cod de procedură administrativă, nu a unui Cod administrativ!, art. cit.*, p. 15.

[3] Privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, publicată în M. Of. nr. 734 din 30 octombrie 2008.

[4] Privind aprobarea tezelor prealabile ale proiectului Codului administrativ, publicată în M. Of. nr. 237 din 31 martie 2016.

[5] În acelaşi sens O. Podaru, *Noul Cod administrativ între detalii şi ansamblu. Câteva idei* în Dreptul nr. 12/2016, p. 112.

[6] E. Bălan, *Teze şi antiteze privind proiectul Codului administrativ al României,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 24.

[7] M. Nicolae, *Noul Cod civil şi drepturile speciale,* în volumul *Reforma statală prin prisma noilor coduri juridice,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, pp. 9-37.

fundamenta conceptele care să permită o explicare rațională şi unitară, coerentă a instituțiilor dreptului administrativ"[1].

La data redactării prezentului tratat, se cuvine să remarcăm progresul realizat în elaborarea Codului administrativ. Avem în vedere redactarea, în formă relativ finală, a proiectului acestuia, faptul că a fost supus dezbaterii publice şi a fost avizat de Consiliului Legislativ. În cadrul unei relativ recente conferințe consacrate codificării dreptului administrativ[2], s-au abordat, conform temei manifestării, aspectele legate de codificarea dreptului administrativ, prin raportare la proiectul Codului administrativ care, aşa cum am menționat, parcurge la data redactării prezentului tratat etapele procedurale necesare adoptării lui de către Parlament. Cele două Camere ale Parlamentului au adoptat Hotărârea nr. 20 din 18 aprilie 2018 prin care s-a constituit **Comisia specială comună pentru elaborarea Codului administrativ.** În ciuda denumirii, obiectivele acestei comisii, astfel cum sunt înscrise în art. 1 sunt reprezentate de: *analizarea cadrului normativ actual; elaborarea propunerilor de modificare, corelare şi sistematizare a textelor legislative care reglementează materia; elaborarea unor proiecte de acte normative în domeniul analizat; centralizarea, în vederea examinării, a inițiativelor legislative care reglementează materia; Comisia poate avea rol inițiator al propunerilor legislative în domeniul care face obiectul Comisiei, organizează dezbaterile asupra acestora şi întocmeşte rapoartele pe care le va înainta celor două Camere ale Parlamentului pentru dezbatere şi adoptare.* Am reprodus toate obiectivele, pentru a scoate în evidență *grozăvia* concluziilor care se desprind din analiza lor. Nu găsim nicio referire la elaborarea unui Cod administrativ, la finalizarea proiectului care deja există, care a fost avizat de Consiliul Legislativ, la care s-a muncit atâta amar de vreme. Mărturisim că parcurgerea acestei hotărâri ne-a bulversat sub aspectul convingerilor noastre cu privire la o anumită perspectivă de adoptare a unui asemenea Cod. Constatăm că se face referire la *propuneri de modificare, corelare, sistematizare,* la *elaborarea unor proiecte de acte normative în domeniul analizat,* ceea ce ne determină să concluzionăm că, în realitate, nu s-a înțeles nimic, că nu se face distincția între un *Cod* şi un eventual *Codex*, iar adoptarea unui asemenea act normativ dobândeşte un viitor din ce în ce mai nebulos. Nu ne rămâne decât să sperăm că lucrurile vor fi clarificate şi că, într-un final, România va avea un Cod administrativ.

§ 9. Preocupări privind codificarea procedurii administrative la nivelul Uniunii Europene

Problema codificării dreptului administrativ a depăşit granițele naționale, devenind o preocupare şi la nivelul Uniunii Europene. În anul 2009 a fost înființată Rețeaua de cercetare privind dreptul administrativ al Uniunii Europene – ReNEUAL[3]. Obiectivele

[1] E. Bălan, *Teze şi antiteze privind proiectul Codului administrativ al României, art. cit.*, p. 25.

[2] Este vorba despre conferința organizată de Societatea Academică de Ştiințe Administrative (S.A.S.A.), din cadrul S.N.S.P.A., în parteneriat cu Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu" şi Camera de Comerț şi Industrie a Municipiului Bucureşti la data de 20 octombrie 2017.

[3] ReNEUAL s-a creat la inițiativa profesorilor Herwig C.H. Hofmann şi Jean-Peter Schneider, este coordonată de profesorul Jacques Ziller şi reuneşte peste 100 de membri, experți şi practicieni activi în domeniul Uniunii Europene şi al dreptului comparat.

ReNEUAL vizează *„dezvoltarea unei mai bune înțelegeri a dreptului public al Uniunii Europene ca un domeniu care să garanteze că valorile constituționale ale UE sunt prezente şi respectate în toate cazurile de exercitare a autorității publice"*[1].

În contextul acestor obiective, a fost elaborat proiectul Codului ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene, care *„urmăreşte să asigure transpunerea valorilor constituționale ale Uniunii Europene în reglementarea procedurii administrative referitoare la implementarea nonlegislativă a legislației şi politicii Uniunii"*[2]. Proiectul este conceput în şase părți, denumite „cărți", în care sunt cuprinse, în succesiune: *dispoziții generale; elaborarea reglementărilor administrative; procedura de adoptare a deciziilor individuale; contracte; asistență mutuală; gestiunea informațiilor administrative.* După cum se menționează în Cartea I privind *dispoziții generale,* structura proiectului de Cod european în cele şase cărți a fost astfel concepută *„pentru a consolida principiile generale ale dreptului Uniunii Europene şi de a identifica cele mai bune practici în diferitele politici sectoriale, determinate în urma unei cercetări comparative"*[3], cu scopul *de a îmbunătăți punerea în aplicare a legislației UE în ansamblul său*[4]. În aceeaşi parte întâi se menționează faptul că forma Codului a fost concepută *„pentru o eventuală adoptare a acestuia ca un Regulament al Uniunii Europene, ca o bază legală* de lege lata *şi* de lege ferenda, *astfel cum este indicat în secțiunea IV din această introducere"*[5].

În conținutul prezentului tratat, ne vom raporta la unele dintre prevederile acestui proiect de Cod.

Apreciem că acest proiect poate reprezenta un reper pentru elaborarea viitorului cod de procedură administrativă în țara noastră. O asemenea concluzie este susținută chiar de proiectul acestui viitor Cod procedural european, unde, cum am arătat deja, se face referire la *îmbunătățirea punerii în aplicare a legislației europene.* Or, această legislație se pune în practică, în mod pregnant, de către statele membre, ceea ce susține şi justifică armonizarea procedurilor administrative naționale şi supranaționale.

§ 10. Realizări la nivel instituțional. Reînființarea Institutului Național de Administrație

Deşi au trecut aproximativ 15 ani de la naşterea acestui institut, el a avut deja o istorie interesantă, în care, spre a ne exprima metaforic, *„s-a născut", „a existat", „a dispărut", „a renăscut",* astfel încât fie şi numai aceste aspecte îi relevă semnificația. Prin O.G. nr. 23/2016[6] a fost *creat* Institutul Național de Administrație. Deşi, chiar din titlul actului normativ şi din conținutul art. 1 alin. (1) rezultă că ***se înființează*** **Institutul Național de Administrație,** în realitate avem de-a face cu o **reînființare a acestui institut,** în contextul în care el s-a regăsit efectiv în sistemul autorităților administrației

[1] H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller, D.C. Dragoş, *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 5.

[2] H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, D.C. Dragoş, *Codul ReNEUAL..., op. cit.,* p. 13.

[3] A se vedea Cartea I , Dispoziții generale, A. Rezumat al introducerii, punctul 2.

[4] A se vedea Cartea I , Dispoziții generale, A. Rezumat al introducerii, punctul 1.

[5] A se vedea Cartea I, Dispoziții generale, A. Rezumat al introducerii, punctul 8.

[6] Ordonanța privind înființarea Institutului Național de Administrație, publicată în M. Of. nr. 658 din 29 august 2016.

centrale de specialitate încă din anul 2003, fiind înființat prin O.G. nr. 81/2001[1]. La baza creării acestui institut s-a aflat nevoia existenței unei instituții care să fie specializată în formarea personalului care își desfășoară activitatea în administrația publică centrală și locală, avându-se în vedere modelul celebrei E.N.A. (École Nationale d'Administration) din Franța, unde se formează și se specializează toți cei care dețin diferite funcții publice în această țară, de la primar la prim-ministru și președinte. Din rațiuni pe care nu le-am împărtășit niciodată, în anul 2009 Institutul Național de Administrație a fost desființat prin Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional[2], măsura fiind dispusă prin Anexa nr. 1 a legii. Dincolo de denumirea elaborată, am putea spune „pompoasă" a Legii nr. 329/2009, nu putem să nu observăm partea negativă a lucrurilor, faptul că s-a desființat o instituție publică de o semnificație deosebită pentru calitatea activității autorităților publice și pentru viața statului și a cetățenilor săi, în general. Este neîndoielnic că se crease o practică pe care noi înșine am criticat-o, prin care se înființaseră numeroase autorități și instituții publice centrale de specialitate, că în acest fel se accentua fenomenul de birocratizare și se îngreuna cel de reformare a administrației publice, dar de aici până la a introduce în acest proces și Institutul Național de Administrație, a cărui misiune declarată a fost aceea de *a elabora strategia și a asigura formarea și perfecționarea pregătirii profesionale specializate în administrație, pentru funcționarii publici și personalul angajat cu contract individual de muncă, pentru persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică, dar și pentru alte categorii de persoane interesate,* este o distanță enormă. Interpretarea unui asemenea act legislativ determină concluzia că nu avem nevoie de personal specializat în administrație, indiferent de statutul său, nu avem nevoie de performanță, iar atunci desființăm ceea ce ar putea ajuta la aceasta. Faptul că atribuțiile fostelor centre regionale pentru administrația publică locală fuseseră preluate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici a mai atenuat din efectele negative, fără a le putea elimina în totalitate. Aceasta deoarece una este ca o autoritate publică să exercite niște atribuții ferme, bine individualizate și specializate, și alta este să îndeplinească, printre multe altele, atribuții în materia formării și perfecționării profesionale.

Golul lăsat de desființarea lui se pare că a fost înțeles, astfel încât, după o pauză semnificativă, de peste șase ani, s-a revenit asupra deciziei de desființare și s-a luat hotărârea de a face să existe din nou, în peisajul instituțional din România, Institutul Național de Administrație. Cum am precizat deja, este vorba nu despre o *înființare,* ci despre o *reînființare* a acestui institut. Nu înțelegem rațiunea pentru care s-a preferat termenul de *„înființare",* în contextul în care aveam deja un *„bun câștigat",* o experiență care ne onorează și pe care trebuie să o valorificăm. Ceea ce nu ne face cinste sunt graba și superficialitatea deciziei din 2009, însă niciun rău nu este de neînlăturat, inclusiv în viața publică, atunci când există voința și „putința", cum spune românul, respectiv capacitate efectivă de a reacționa. Utilizarea termenului de „înființare" se leagă, probabil, de un anumit „orgoliu" pe care îl simt cei ce se află, vremelnic, în

[1] Privind înființarea și organizarea Institutului Național de Administrație, publicată în M. Of. nr. 542 din 1 septembrie 2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 106/2002, publicată în M. Of. nr. 185 din 18 martie 2002.

[2] Publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009.

diferite funcţii în stat, de *„a-şi lega numele"* de anumite realizări în plan legislativ şi instituţional, care trebuie să rămână astfel ca fiind „creaţia lor".

Potrivit actului său normativ de organizare şi funcţionare, Institutul Naţional de Administraţie reprezintă o autoritate centrală de specialitate, subordonată Ministerului Administraţiei Publice, Dezvoltării Regionale şi Fondurilor Europene[1], care are rolul *de a pune în aplicare direcţiile strategice ale Guvernului privind eficientizarea administraţiei publice prin profesionalizarea personalului din administraţia publică centrală şi locală.* Remarcăm cu plăcere utilizarea termenului de profesionalizare, care reprezintă pilonul pe care se construieşte şi se reconstruieşte o activitate a administraţiei publice pusă în mod autentic în slujba omului, exercitată în conformitate cu litera şi spiritul legii, naţionale şi europene în egală măsură. Misiunile administraţiei au devenit mai complexe din perspectiva statutului României de stat membru al Uniunii Europene.

Ca orice act normativ, şi ordonanţa trimite, prin art. 17, la o hotărâre a Guvernului care urmează să fie adoptată în 60 de zile de la intrarea ei în vigoare, prin care urmează a se reglementa *modul de organizare şi funcţionare a Institutului Naţional de Administraţie şi a centrelor teritoriale, structura organizatorică, bunurile imobile din patrimoniu şi numărul maxim de posturi.*

În cadrul Institutului Naţional de Administraţie funcţionează **centre teritoriale de formare continuă pentru administraţia publică locală,** create prin reorganizarea fostelor centre regionale care au funcţionat în cadrul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, unde fuseseră integrate în urma desfiinţării Institutului creat în 2001.

Ne exprimăm speranţa că prin reînfiinţarea acestui Institut şi prin funcţionarea lui efectivă se va realiza un progres autentic în procesul de profesionalizare a întregului personal din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice, indiferent că ne referim la funcţionari publici, demnitari sau salariaţi. Pentru cei administraţi şi guvernaţi, în egală măsură, nu are relevanţă statutul juridic al celor care prestează servicii pentru ei. Relevantă, în ceea ce îi priveşte, este calitatea acestor servicii. De acest lucru trebuie să fie conştienţi atât cei implicaţi în crearea structurilor administrative de diferite tipuri, prin recrutarea personalului, funcţionari publici sau personal contractual, prin numirea unor demnitari, cât şi cetăţenii înşişi care nu sunt doar beneficiari ai acestor servicii, ci şi *„autori indirecţi",* prin implicarea, în procesul electoral, în constituirea organelor reprezentative, care au un rol fundamental în viaţa statului.

[1] Ne-am îngăduit să actualizăm denumirea, deoarece la data reînfiinţării Institutului denumirea respectivului minister era Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice.

Capitolul VI

RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV

§ I. Determinări terminologice. Raport juridic, raport de drept administrativ

Categoria pe care o cercetăm mai este evocată în doctrină şi prin sintagma **raporturi juridice administrative**[1]. Între conceptele de *normă juridică* şi *raport juridic* este o relaţie indisolubilă. Nu pot fi concepute una fără cealaltă. În cea mai simplă şi elementară definiţie, raportul juridic este *o relaţie socială, care a căzut sub incidenţa unei norme de drept.*

Particularizând definiţia generală, raporturile de drept administrativ reprezintă *acele relaţii sociale care apar în sfera de realizare a administraţiei publice şi care sunt supuse normelor dreptului administrativ.*

O dispută interesantă a fost generată de părerile diferite în ceea ce priveşte momentul naşterii raportului juridic. S-au conturat două mari curente de opinii.

Primul dintre ele, susţinut cu prioritate de specialiştii în teoria dreptului[2], este adeptul tezei că *raportul juridic ia naştere numai după ce a intervenit un fapt juridic, generator de efecte juridice.*

Cel de-al doilea susţine că *pentru naşterea raportului juridic nu este nevoie să intervină un anumit act omenesc, că de fapt raportul se naşte chiar din normă, direct şi fără nicio mijlocire.* Acest curent este susţinut în special de penalişti şi teoreticienii dreptului administrativ. După cum se exprima marele şi regretatul profesor Tudor Drăganu, alături de o altă reprezentantă de marcă a şcolii de la Cluj, în cazuri excepţionale trebuie să admitem că raporturile juridice administrative se pot naşte direct chiar în baza legii[3].

În ceea ce ne priveşte, ne raliem acestui al doilea curent, pentru argumentele pe care le vom dezvolta în continuare, care pornesc de la realitatea că *dreptul este un instrument, nu un scop în sine.* Norma juridică nu trebuie respectată din teama de pedeapsă, ci din conştiinţă şi responsabilitate. O asemenea raţiune stă, în opinia noastră, la baza fundamentării celor două tipuri de raporturi, pe care le vom prezenta în continuare.

2. Având în vedere concepţia conform căreia pentru naşterea unui raport juridic nu este necesară intervenţia unui fapt omenesc, se teoretizează două categorii de raporturi: **raporturi de cooperare (conformare),** care durează cât *norma de drept este respectată*; **raporturi de conflict,** când această normă s-a încălcat *şi statul intervine cu forţa lui de coerciţie.*

---

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 43.

[2] N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Actami, Bucureşti, 1994, pp. 182-183.

[3] T. Drăganu, *Actele juridice şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit legii nr. 1/1967,* Ed. Dacia, Cluj, 1970, p. 30. R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 44.

În ceea ce priveşte modul de definire a raporturilor de drept administrativ, în literatura de specialitate se formulează definiţii între care există şi diferenţieri, şi similitudini[1]. Achiesăm la definiţia formulată de regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, conform căreia raporturile juridice de drept administrativ sunt concepute drept acele *relaţii sociale care au fost reglementate în mod direct sau indirect, adică prin intervenţia unor fapte juridice, de normele dreptului administrativ*[2].

Raporturile de drept administrativ sunt astfel o parte din raporturile juridice în care sunt implicate autorităţile administrative prin diferite fapte juridice, şi anume acelea în care autorităţile administraţiei publice înfăptuiesc puterea executivă, fiind purtătoare ale autorităţii publice[3].

§ II. Clasificarea şi trăsăturile raporturilor de drept administrativ

Preocupările pentru o clasificare a raporturilor de drept administrativ au început să se manifeste în perioada postbelică, dat fiind faptul că în cea interbelică această problemă nu s-a aflat în sfera temelor supuse analizei.

Corespunzător evoluţiei regimului de tip totalitar care s-a construit în timp în România, s-au conturat şi curentele de idei referitoare la categoriile de raporturi de drept administrativ.

Într-o primă concepţie, s-a considerat că raporturile de drept administrativ pot îmbrăca exclusiv forma **raporturilor de subordonare.** Am putea să o denumim ca fiind o **teorie a unicităţii** acestor raporturi, prin care se recunoştea o singură categorie de astfel de raporturi, teorie apărută în „zorii" sistemului de tip totalitar.

Într-o a doua concepţie, s-au adăugat alte două raporturi celor deja identificate, respectiv **raporturile de participare** şi cele de **colaborare.** Primele raporturi se considerau a fi cele din cadrul unui organ colegial, în care membrii respectivului organ participau la activitatea acestuia, cum ar fi membrii fostului Consiliu de Miniştri, corespondentul Guvernului de azi. Raporturile de colaborare se recunoşteau a exista între organe similare ca statut juridic, situaţie valabilă şi în prezent. Această teorie o putem evoca prin sintagma de **trinitate a raporturilor de drept administrativ** sau **structură tripartită a acestora.**

În sfârşit, într-o a treia viziune, s-a renunţat la raporturile de participare ca şi raporturi de drept administrativ de sine stătătoare, menţinându-se doar cele de colaborare şi de subordonare[4]. Aceasta reprezintă **concepţia dualistă** asupra structurii raporturilor de drept administrativ.

În conformitate cu actualul **sistem constituţional şi legal actual**, se identifică următoarele **categorii de raporturi de drept administrativ**:

a) *raporturi de subordonare* (de exemplu, raporturile dintre Guvern şi ministere, dintre Guvern şi alte autorităţi centrale subordonate, dintre ministere şi autorităţile centrale de specialitate subordonate lor, dintre Guvern şi prefect);

---

[1] Vezi, pentru alte definiţii, R. Ionescu, *Drept administrativ*, Bucureşti, 1970, pp. 27-28.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 144.

[3] I. Alexandru, *Tratat de administraţie publică*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 125.

[4] Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.*, vol. I, ed. 4, pp. 151-152 şi opiniile acolo citate.

b) *raporturi de colaborare* (de exemplu, raporturile dintre primar şi consiliul local, dintre preşedinte şi Guvern, dintre miniştri, în calitatea lor de membri ai Guvernului);

c) *raporturi de tutelă administrativă* (raporturi între autorităţile autonomiei locale, inclusiv la nivelul judeţului şi Guvern, prin reprezentantul său în teritoriu, prefectul);

d) *raporturi de coordonare* (de exemplu, raporturile dintre consiliul local şi primar, pe de o parte şi consiliul judeţean, pe de altă parte)[1].

§ III. Trăsăturile raporturilor de drept administrativ

Se impune a face diferenţa între **trăsăturile generale,** comune tuturor raporturilor de drept administrativ şi anumite **trăsături specifice** unor categorii determinate de astfel de raporturi.

Trăsăturile generale pot fi reliefate pornind de la elementele oricărui raport juridic:

1) Din punctul de vedere al *subiectelor,* raporturile de drept administrativ au în mod obligatoriu un *purtător al autorităţii publice,* care, potrivit edificiului constituţional actual, ar putea fi:

– statul, prin organele sale;

– unităţile administrativ-teritoriale[2];

– un organ al administraţiei publice sau o altă autoritate publică, potrivit art. 52 din Constituţie;

– un organism neguvernamental autorizat să presteze un serviciu public, evocat în doctrină prin sintagma stabiliment public şi stabiliment de utilitate publică[3].

Doctrina franceză actuală foloseşte sintagma **„stabiliment public"** pentru a evoca persoanele morale de drept public, altele decât statul şi colectivităţile teritoriale.

Într-o valoroasă lucrare din doctrina franceză, se apreciază că **stabilimentul public se identifică prin trei elemente:** *este o persoană morală, este o persoană de drept public, are ca obiect gestionarea unui serviciu public*[4].

2) Cel de-al doilea element, **conţinutul,** particularizează raporturile de drept administrativ prin aceea că ele sunt **formate din drepturile şi obligaţiile părţilor care participă la procesul de înfăptuire a administraţiei,** respectiv executarea legii şi prestarea de servicii publice în limitele legii, precum şi emiterea de acte normative cu forţă juridică inferioară legii.

3) Trăsătura generală a raporturilor de drept administrativ prin prisma obiectului lor este aceea că *acţiunea subiectelor sau inacţiunea lor, în general conduita părţilor,*

---

[1] Art. 122 din Constituţie consacră rolul consiliului judeţean de a coordona activitatea consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean.

[2] Comune, oraşe sau judeţe conform art. 3 alin. (3) din Constituţie. Poate fi vorba despre primar, care, potrivit art. 62 din Legea nr. 215/2001, republicată, reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relaţiile cu alte autorităţi publice, cu persoane fizice sau juridice din ţară sau străinătate, precum şi în justiţie, sau despre preşedintele consiliului judeţean care, potrivit art. 102 din aceeaşi lege, reprezintă judeţul în relaţiile cu celelalte autorităţi publice, cu persoanele fizice şi juridice române şi străine, precum şi în justiţie.

[3] Un asemenea concept se regăseşte însă în legislaţia şi doctrina occidentale. Din discuţiile purtate cu regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan rezultă că au existat tentative de a se include şi în Constituţie acest termen, însă el a fost respins din cauza similitudinii cu termenul de *stabiliment,* care în limbajul românesc a fost utilizat pentru a evoca un aşezământ consacrat practicării a ceea ce se denumeşte a reprezenta *cea mai veche profesie din lume.*

[4] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 471.

se realizează într-un regim de putere publică, raporturile de drept administrativ fiind ***„raporturi de putere"***[1].

În afara acestora mai sunt raporturile de drept comun ale administrației, în care aceasta se comportă ca orice subiect de drept[2].

Pe lângă trăsăturile generale, raporturile de drept administrativ au şi unele **trăsături specifice**[3].

Astfel, **raporturile de tutelă administrativă** se particularizează prin mai multe trăsături specifice[4].

Tutela reprezintă o limită impusă autorităților administrative locale, în vederea salvgardării legalității şi apărării interesului public.

Constituția noastră o consacră în art. 123 alin. (5), Legea nr. 215/2001 o reglementează în mai multe articole, expres sau implicit, iar Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului, republicată, care o reglementează în conținutul său, fără a o denumi ca atare.

Potrivit acestor reglementări, prefectul[5], ca reprezentant al Guvernului, exercită un control asupra activității autorităților autonome locale şi județene (consiliul județean, preşedintele consiliului județean, consiliul local şi primarul) sau asupra *oricărui organ executiv creat, potrivit legii, la nivel județean* putând ataca în contenciosul administrativ actele acestora atunci când le consideră ilegale[6].

Constituția nu consacră însă expres noțiunea de *tutelă administrativ.* ea regăsindu-se denumită şi reglementată ca atare în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările şi completările ulterioare. Avem în vedere art. 3 din acest act normativ[7], care face referire la două tipuri de tutelă, cea exercitată de **prefect** şi cea exercitată de **Agenția Națională a Funcționarilor Publici.** În ceea ce-l priveşte pe **prefect,** acesta este, în opinia unui valoros autor, potrivit art. 123 alin. (5) din Constituție şi art. 3 din Legea nr. 554/2004, **autoritatea de tutelă administrativă**

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 153-154.

[2] Aceste raporturi (cu privire la bunurile aparținând domeniului privat al administrației) nu sunt raporturi de drept administrativ, ele se realizează în regim de egalitate juridică între subiecții participanți.

[3] Cu privire la trăsăturile specifice ale raporturilor de drept administrativ, v. A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. I, pp. 146-147.

[4] Instituția tutelei administrative este o instituție de tradiție în România, de sorginte franceză, care va face obiectul unei analize viitoare, astfel încât ne limităm să anticipăm doar unele aspecte. *„Tutela reprezintă ansamblul de puteri limitate acordate de lege unei autorități administrative asupra agenților serviciilor publice descentralizate şi asupra actelor lor, în scopul asigurării legalității în activitatea lor şi protejării interesului general".* (M.S. Laroque, *La tutelle administrative*, Paris, 1930, p. 10).

[5] Sintagma „prefect" provine din latinescul *praefectus,* care înseamnă *pus în cap.* El reprezintă o instituție cu sorgintea în Imperiul Roman. *„Ca şi Consiliul de Stat, Curtea de Conturi, Banca Franceză sau Codul civil, instituția prefectului reprezintă una din piesele de granit pe care Bonaparte a ştiut să le aşeze pe solul Franței, pentru a da societății şi statului fundamente la umbra timpului"* (F. Dreyfus, F. D'Arcy, *op. cit.,* p. 192).

[6] L. Tomescu Bezeriță, *Tutela administrativă. Comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență,* Ed. Bren, București, 2014, p. 87.

[7] Art. 3 are următorul conținut: „(1) Prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale. Acțiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1) , care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect şi în condițiile prevăzute de prezenta lege. Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxă de timbru. (2) Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale şi locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile prezentei legi şi ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată. (3) Până la soluționarea cauzei, actul atacat potrivit alin. (1) şi alin. (2) este suspendat de drept".

jurisdicționalizată pentru actele autorităților administrației publice locale[1]**.** În schimb, **Agenția Națională a Funcționarilor Publici** este **autoritatea de tutelă administrativă jurisdicționalizată pentru toate autoritățile publice, centrale şi locale, însă numai într-un domeniu strict determinat, acela al raporturilor de funcție publică**[2]**.**

Calificarea de *„autoritate de tutelă administrativă jurisdicționalizată"* nu este, în opinia noastră, scutită de unele critici, care o fac improprie. Considerăm că nici în cazul prefectului şi nici în cel al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici tutela pe care aceştia o exercită nu are caracter jurisdicționalizat. Niciuna dintre cele două autorități publice nu dispune de atribuții jurisdicționale în exercitarea controlului de tutelă administrativă. Ele exercită un control al legalității unor acte administrative, iar în funcție de rezultatul acelui control, pot sau nu sesiza organul de jurisdicție judiciară, respectiv instanța de contencios administrativ.

Raporturile de **tutelă administrativă** au următoarele **trăsături:**

a) subiectele acestor raporturi au o determinare constituțională şi legală, ele fiind reprezentate de Guvern, respectiv prefect, precum şi de autoritățile autonomiei locale şi județene sau în cazul tutelei exercitate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, orice autoritate publică locală sau centrală, în structura căreia se regăsesc funcții publice şi care este supusă controlului exercitat de Agenție.

b) naşterea şi realizarea lor exprimă voința legiuitorului.

Raporturile de tutelă administrativă se nasc din lege, *tutela neexistând nici fără text, nici dincolo de text*[3]. În doctrina occidentală, se subliniază faptul că, *„spre deosebire de puterea ierarhică, puterea de tutelă nu există decât dacă un text o organizează. Tutela nu se poate prezuma, ea se exercită în limitele fixate de lege şi regulamente"*[4].

---

[1] D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ, Comentarii şi explicații,* ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, pp. 141-142.

[2] O. Puie, *Controlul de tutelă administrativă exercitat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Contenciosul funcției publice şi al funcționarului public,* în Pandectele Române nr. 5/2007, p. 55.

[3] R. Chapus, *Droit administratif général,* Tome I, 7e éd., Paris, Montchrestien, 1992, p. 330.

[4] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit.,* pp. 486-487.

Capitolul VII

ŞTIINŢA ADMINISTRAŢIEI, ŞTIINŢA DREPTULUI ADMINISTRATIV ŞI DREPTUL ADMINISTRATIV

§ 1. Consideraţii generale

Din titlul pe care ne-am îngăduit să-l dăm prezentului capitol rezultă faptul că am vehiculat trei concepte, două dintre ele au ca element comun termenul *„ştiinţă"*, utilizat, distinct, prin raportare la dreptul administrativ şi la administraţie, iar ultimul este cel care dă numele ramurii de drept care constituie obiect al prezentei lucrări.

Administraţia publică constituie obiectul de studiu al **ştiinţei administraţiei,** care, în opinia noastră, presupune o abordare inter- şi pluridisciplinară, în care perspectiva juridică să se armonizeze cu cea sociologică, economică, de psihologie socială şi politologie, în principal.

În egală măsură, ea reprezintă tema de cercetare principală pentru **ştiinţa dreptului administrativ,** care, spre deosebire de ştiinţa administraţiei, evocă analiza componentei juridice a administraţiei, a *„osaturii juridice"*, cum ar spune regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan. Din această perspectivă, denumirea materiei dreptului administrativ utilizată în perioada postbelică, în sensul de *„drept administrativ şi ştiinţa administraţiei"*, era, în opinia noastră, parţial corectă pentru că, în realitate, prin respectivele cursuri se realiza cu precădere o ştiinţă a dreptului administrativ şi nu una a administraţiei.

Preocupări pentru modul în care trebuie să se înfăptuiască administraţia regăsim încă din prima jumătate a secolului al XIX-lea, precizându-se, în acest sens, acel *Manual administrativ* elaborat de domnitorul Grigore Ghica, în care erau incluse legiuirile elaborate începând cu anul 1832 până în 1855 care se aplicau administraţiei[1].

Un moment important în evoluţia cercetării fenomenului administrativ, în ansamblul său, a dezvoltării dreptului administrativ şi a doctrinei administrative l-a avut înfiinţarea Universităţii din Bucureşti în anul de graţie 1864, când a fost creat Consiliul de Stat, după model francez, au apărut primele legi referitoare la administraţia publică locală şi s-a conturat, în timp, disciplina dreptului administrativ drept componentă a dreptului public.

Se acceptă, cu valoare de constantă, faptul că dreptul administrativ românesc s-a construit pe filonul celui francez, *„împrumutând"* şi elemente de la alte sisteme de drept. Nu este mai puţin adevărat însă că dreptul românesc, în general, şi dreptul administrativ, în particular, au relevat, de-a lungul timpului, trăsături care le-au conferit o identitate, care le-au dat valoare, care ne-au înnobilat ca popor. Nu s-au *„tradus"* legi cum se traduc azi directivele şi alte acte juridice care emană de la Uniunea Europeană. Nu s-au „copiat" cărţi cum se întâmplă acum, când am ajuns să trăim o

---

[1] C. Manda, *Drept administrativ, Tratat elementar,* ed. a V-a revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 58; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 3, p. 100.

veritabilă isterie a plagiatului. Să incriminăm chiar şi *„autoplagiatul"*, care, terminologic, poate fi considerat o *contradictio in terminis*, ce duce la concluzia că te *„copiezi"* sau *„plagiezi"* pe tine însuţi. Una este să incriminezi faptul de a *„schimba copertele"* unei cărţi şi de a o prezenta ca pe una distinctă pentru a obţine anumite beneficii, patrimoniale sau personal nepatrimoniale, şi alta este să fii obligat *„să te citezi"* pe tine însuţi, ca să poţi să dezvolţi o lucrare incipientă într-una mai reprezentativă, pe aceasta în alta şi aşa mai departe. Credem că lucrurile *„au cam scăpat de sub control"* şi că ne relevăm a fi *un popor al extremelor.* Prea multă vreme nu ne-a păsat de anumite lucruri şi venim dintr-odată şi le ridicăm la rang de tabuuri, de postulate. Ceea ce am lăsat ani de zile să existe incriminăm cu o recrudescenţă care tulbură şi creează efecte la fel de nocive sau poate chiar mai periculoase. Vom da un exemplu care vizează ce se întâmplă azi în administraţie: de teama de a nu fi răspunzători pentru actele semnate, *„capii administraţiei"* nu mai semnează nimic, deleagă tot, până şi dreptul de a semna acte ai căror titulari unici ai dreptului de a semna sunt prin lege. Exemplificăm cu dispoziţii ale primarului sau preşedintelui consiliului judeţean semnate de directorii direcţiilor juridice şi de contencios administrativ. În opinia noastră, astfel de acte sunt lovite de nulitate, dar nimeni nu se prevalează de asta.

Spunem aceste lucruri pentru că apreciem că vremurile pe care le trăim repun în discuţie necesitatea dezvoltării ştiinţei administraţiei şi ştiinţei dreptului administrativ. Şi, evident, a dreptului administrativ ca disciplină juridică, dar şi ca ansamblu de norme al căror obiect de reglementare îl reprezintă administraţia publică.

§ 2. Principalele concepţii privind ştiinţa administraţiei

Perioada interbelică poate fi considerată, în opinia noastră, ca o perioadă „de aur" a doctrinei juridice, în general, şi a doctrinei administraviste, în particular. Dacă a existat o *„epocă de aur"* autentică în istoria ultimilor 150 de ani ai României, atunci aceasta a fost în mod neîndoielnic epoca doctrinei juridice interbelice din România, construită pe fundamentul sistemului de normativitate juridică, în centrul căreia s-a aflat Constituţia din 1923, considerată, unanim, cea mai democratică Constituţie a ţării noastre.

Literatura juridică interbelică şi mai ales cea postbelică au fost preocupate de fundamentarea particularităţilor a ceea ce se numeşte cel mai uzual *„ştiinţa administraţiei"* sau *„ştiinţa administraţiei de stat"*. În regimul totalitar, s-a urmărit stabilirea locului şi rolului acestei ştiinţe, a interferenţelor cu alte ştiinţe, în special cu ştiinţa dreptului administrativ. Au fost elaborate lucrări numeroase care aveau ca obiect de cercetare exclusiv ştiinţa administraţiei[1], iar disciplinele de drept administrativ se predau, începând cu anul universitar 1979-1980, sub numele *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*[2]. Am menţionat că, în opinia noastră, denumirea era relativ

[1] În lucrarea sa din 1982, M. T. Oroveanu menţionează că, încă din secolul al XIX-lea până la acea dată, specialiştii au încercat caracterizarea ştiinţei administraţiei în mod sintetic, conturându-se patrusprezece concepţii mai importante, care reprezintă un fel de definiţii lapidare ale acestei ştiinţe. A se vedea: M.T. Oroveanu, *Introducere în ştiinţa administraţiei de stat,* Bucureşti, Ed. Enciclopedică Română, 1975; de acelaşi autor; *Elemente ale ştiinţei administraţiei de stat,* Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1982; A. Negoiţă, *Ştiinţa administraţiei,* Ed. Didactică şi Enciclopedică, 1977, Bucureşti etc.

[2] V., spre exemplu, A. Iorgovan, *Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei,* Bucureşti, 1983.

improprie, nu era vorba despre o veritabilă ştiinţă a administraţiei, în contextul în care analiza se raporta la perspectiva juridică a administraţiei.

Acest lucru rezulta chiar din modul în care era ea înţeleasă, respectiv la *„caracterul de ştiinţă interdisciplinară al acesteia, cu o misiune specială"*[1].

Un alt autor se opreşte la părerea potrivit căreia ştiinţa administraţiei este *„ştiinţa sarcinilor administraţiei"*[2].

În ceea ce priveşte sarcinile administraţiei, doctrina franceză, prin R. Drago[3], se opreşte la cinci sarcini principale ale administraţiei: *informarea, studiul, pregătirea deciziilor, adoptarea şi executarea.*

Acestea sunt apreciate a fi sarcini principale, cărora li se adaugă sarcini secundare, cum ar fi *informarea publicului, activităţi de relaţii publice etc.*

Vom prezenta, în continuare, viziunile exprimate:

1. Într-o concepţie de început, care a fost împărtăşită şi de marele dascăl Constantin Dissescu, ştiinţa administraţiei a fost calificată ca o ştiinţă a *principiilor raţionale ale administraţiei.*

2. Într-o altă viziune, ştiinţa administraţiei este analizată ca o *disciplină politică*, a cărei analiză implică, în egală măsură, criterii politice şi juridice.

3. O altă concepţie ne prezintă ştiinţa administraţiei ca fiind o *ştiinţă socială şi economică* în acelaşi timp.

4. În sfârşit, s-au exprimat şi teorii *negativiste,* care contestă caracterul *ştiinţei administraţiei ca ştiinţă de sine stătătoare.*

Viziunea asupra ştiinţei administraţiei trebuie să ţină seama de mutaţiile intervenite în evoluţia sistemelor naţionale de drept şi în cel al Uniunii Europene.

România nu-şi mai poate stabili priorităţile, principiile, instituţiile, ignorând ceea ce înseamnă exigenţe la nivel european şi chiar internaţional. Este suficient să ne raportăm la ceea ce se întâmplă în această perioadă[4], la disputele care se poartă, la opiniile exprimate pe un ton pe care l-am putea califica „dictatorial", care vin de la diferite state şi instituţii internaţionale, la „comenzile" pe care le primim şi care vizează modul de reglementare a unor domenii, cum ar fi justiţia.

Art. 3 alin. (2) – ex. art. 2 TUE – din Tratatul de la Lisabona prevede: *„Uniunea oferă cetăţenilor săi un spaţiu de libertate, securitate şi justiţie, fără frontiere interne, în interiorul căruia este libera circulaţie a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum şi prevenirea criminalităţii şi combaterea acestui fenomen".*

Art. 3 alin. (1) din Tratatul de la Lisabona prevede: *„Uniunea urmăreşte să promoveze pacea, valorile sale şi bunăstarea popoarelor sale".*

În conformitate cu art. 9 din Tratatul de la Lisabona: *„În toate activităţile sale, Uniunea respectă principiul egalităţii cetăţenilor săi, care beneficiază de o atenţie egală din partea instituţiilor, organelor, oficiilor şi agenţiilor sale. Este cetăţean al Uniunii orice persoană care are cetăţenia unui stat membru. Cetăţenia Uniunii nu înlocuieşte cetăţenia naţională, ci se adaugă acesteia".*

---

[1] Remarcăm preocupările în domeniu ale unor autori din această perioadă. De exemplu, profesorul Al. Negoiţă combate caracterizarea făcută de unii autori că ştiinţa administraţiei ar fi o ştiinţă multidisciplinară, pe considerentul că ea *„nu preia, pur şi simplu, rezultatele dobândite de celelalte ştiinţe, ci foloseşte critic cunoştinţele dobândite de alte discipline ştiinţifice, raportându-le la obiectul care-i este propriu, administraţia de stat"* (A. Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Bucureşti, 1981, p. 30).

[2] S. M. de Parades, *Curso de direcho administrativo espaniol,* Madrid, 1914.

[3] R. Drago, *Science administrative, Les cours de droit,* Paris, 1980, pp. 72-73.

[4] Ne raportăm la perioada de sfârşit al anului 2017, primul trimestru al anului 2018.

Există un drept european de ansamblu, dar şi ramuri ale acestui drept european. Iar literatura juridică trebuie să țină pasul cu aceste deveniri. Remarcăm, de pildă, lucrarea lui Jacques Ziller[1], al cărei obiect de studiu îl reprezintă sistemele politico-administrative ale celor douăsprezece state membre ale Uniunii Europene la acea dată, în prezent fiind douăzeci şi opt de state membre[2], sau **dreptul administrativ european** fundamentat prin lucrarea omonimă a lui Jurgen Schwarze[3]. Pentru doctrina românească, semnalăm lucrarea profesorului Ioan Alexandru, **de drept administrativ comparat**[4], care este, prin ea însăşi, o pledoarie pentru perspectiva deschisă, europeană, din care trebuie să analizăm problematica dreptului administrativ, precum şi lucrarea **de drept administrativ european** coordonată de acelaşi profesor[5].

În acelaşi spirit, colega noastră, profesoara Dana Apostol Tofan, a publicat lucrarea *Instituții administrative europene,* destinată cursurilor de master, specializarea drept public, care, în stilul documentat, serios şi riguros cu care autoarea ne-a obişnuit, prezintă sistemele administrative existente în principalele state ale Uniunii Europene[6].

Unele lucrări apărute în literatura de specialitate abordează, de o manieră comparativă, anumite componente administrative, cum este interesanta lucrare *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc* a colegului Liviu Coman Kund de la Universitatea „Dunărea de Jos" din Galați[7]. De la aceeaşi Universitate venind, mai tânăra noastră colegă şi colaboratoare a publicat, sub formă de note de curs, o lucrare consacrată aceleiaşi materii a instituțiilor administrative europene[8]. Se vorbeşte despre *dreptul administrativ,* dar şi despre *dreptul administrativ comparat,* care *„este capabil să ofere o varietate de soluții la problemele mai multe şi mai diverse decât cele date de o ştiință juridică cu preocupare națională"*[9].

Subliniind caracterul integrator al ştiinței administrației, prof. univ. dr. Antonie Iorgovan[10] menționează că aceasta *„nu urmăreşte o investigare a esenței administrației publice ca un scop în sine, ci pentru fundamentarea soluțiilor de perfecționare, în scopul raționalizării administrației publice centrale, locale, de ramură".* Aceste aspecte îl determină pe autor să definească ştiința administrației ca *„ansamblu de cunoştințe cu privire la realizarea unei administrații judicioase, raționale".*

---

[1] J. Ziller, *Administrations comparées*, Montchrestien, 1993 (Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze).

[2] După recenta aderare a Croației la Uniunea Europeană, la 1 iulie 2013, şi cu precizarea că Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord a optat prin referendum pentru desprinderea din Uniunea Europeană. Votul popular trebuie să fie urmat de parcurgerea procedurii de ieşire din Uniunea Europeană.

[3] J. Schwarze, *Droit administratif européen,* Office des publications oficielles de Communautés Européennes, Bruylant, Paris, 1994.

[4] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000.

[5] I. Alexandru (coord.), I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.L. Nicu, C.S. Săraru, *Drept administrativ european,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005.

[6] D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006.

[7] L.C. Kund, *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2005.

[8] M.E. Mihăilescu, *Instituții administrative europene,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017.

[9] M.E. Mihăilescu, *Instituții administrative europene, op. cit.,* p. 1.

[10] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, p. 241.

În ceea ce ne priveşte, înţelegem prin ştiinţa administraţiei o ***ştiinţă de sinteză, care înglobează informaţiile privind concepte, instituţii, principii în devenirea lor şi în sensul perfecţionării în ansamblu a activităţii administraţiei dintr-un stat***[1].

În sfera problemelor care constituie obiect de cercetare pentru ştiinţa administraţiei intră următoarele[2]:

– principiile de funcţionare a administraţiei publice şi a aparatului care o compune şi de eficientizare a acestei activităţi;

– personalul administrativ, incluzând prin această sintagmă atât pe cel supus unui regim de putere publică, deci funcţionarii şi demnitarii publici, cât şi pe cei supuşi dreptului privat;

– formele concrete de activitate a administraţiei;

– desprinderea unor legităţi din studierea evoluţiei fenomenului administrativ dintr-un anume stat, dar şi din alte sisteme de drept;

– analiza şi combaterea unor aspecte negative care se manifestă în administraţie, cum ar fi birocraţia exagerată, corupţia, formalismul, aglomerările, comportamentul necorespunzător;

– studierea unor modele administrative în scopul desprinderii elementelor care pot influenţa pozitiv sau negativ activitatea administrativă.

§ 3. Crearea Institutului de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al României – un vis parţial împlinit

Crearea acestui institut a însemnat, metaforic vorbind, *„cântecul de lebădă"* al regretatului profesor Antonie Iorgovan. Spunem aceasta deoarece el şi-a împlinit un vis, de a fiinţa o instituţie publică în a cărei competenţă să intre formarea specialiştilor, a „tehnocraţilor" autentici din administraţie, implicit a elitelor care, prin forţa valorii lor, duc mai departe domeniul în care îşi desfăşoară activitatea.

Prin Legea nr. 246/2007 a fost creat Institutul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al României, for naţional ştiinţific, cu personalitate juridică de drept public, care s-a dorit a fi continuatorul tradiţiei ştiinţifice a Institutului de Ştiinţe Administrative al României înfiinţat în 1925, tradiţie reluată şi promovată prin Asociaţia *Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu"*, reînfiinţată în 1994. Institutul reuneşte personalităţi reprezentative din domeniul dreptului şi al ştiinţelor administrative, de înaltă competenţă profesională, care au titlul ştiinţific de doctor sau se află în faza de derulare a etapelor pentru obţinerea unui doctorat, care au experienţă în activitatea de cercetare ştiinţifică ori în învăţământul juridic superior sau care ocupă funcţii în administraţia publică sau în autoritatea judecătorească.

Statut juridic

Sub aspectul statutului său, Institutul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative se încadrează în categoria autorităţilor centrale de specialitate autonome, aflate sub controlul parlamentar, care se finanţează de la bugetul de stat şi din alte surse, în

---

[1] Subliniem referirea la *„activitatea administraţiei dintr-un stat"* şi nu la *„administraţia publică"*, deoarece considerăm că misiunea ştiinţei administraţiei excedează administraţiei publice, că ea vizează tot ceea ce înseamnă activitatea administrativă într-un stat determinat.

[2] Ne raliem, pe ansamblu, la concepţia profesoarei R.N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 57-59.

condiţiile legii. Concretizarea controlului parlamentar se realizează prin prezentarea de **rapoarte ştiinţifice.**

Misiunea Institutului. Forme de activitate

Misiunea institutului, astfel cum este ea exprimată prin art. 2 din legea de înfiinţare, constă în **fundamentarea ştiinţifică a soluţiilor de perfecţionare a organizării şi funcţionării autorităţilor publice centrale şi locale.**

Activitatea desfăşurată este reflectată de institut prin prezentarea de **rapoarte ştiinţifice.**

Subliniem faptul că astfel de rapoarte nu sunt prezentate doar **Parlamentului,** sub controlul căruia se află institutul, ci şi **Guvernului,** în virtutea rolului pe care acesta îl împlineşte, de conducere generală a administraţiei publice, şi **Consiliului Superior al Magistraturii,** care este garantul independenţei justiţiei.

În competenţa Institutului se regăsesc şi **organizarea şi desfăşurarea de cursuri postuniversitare, de specializare şi perfecţionare,** scop în care se poate asocia cu instituţii de învăţământ superior sau cu instituţii de profil din ţară ori străinătate, în condiţiile legii. În activitatea pe care o desfăşoară, institutul realizează studii, proiecte şi publicaţii în domeniul dreptului administrativ şi al ştiinţelor administrative şi dezvoltă relaţii de colaborare cu autorităţi, instituţii şi organizaţii neguvernamentale de profil din ţară sau străinătate.

Conducerea Institutului se asigură de **adunarea generală,** care este forul suprem de conducere, alcătuită din totalitatea membrilor Institutului, **consiliul ştiinţific,** care asigură conducerea curentă şi se compune din membrii de onoare şi **preşedinte,** care, ca şi vicepreşedintele şi secretarul general, **nu pot face parte din partidele politice.**

Înfiinţarea prin lege a Institutului de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al României reprezintă un moment care şi-a propus să marcheze viitorul doctrinei de drept public şi, implicit, viitorul acestei ţări. Este nevoie ca, dincolo de conjuncturi politice trecătoare, dincolo de guverne care vin şi pleacă, de structuri administrative şi de cei care le conduc, să existe un for care să clădească osatura doctrinară, ştiinţifică în baza căreia să se adopte soluţiile legislative şi instituţionale necesare într-un stat autentic de drept şi democratic, aşa cum trebuie să devină România.

Organizarea şi funcţionarea institutului au fost reglementate prin H.G. nr. 433/2009[1]. La ora redactării prezentei lucrări, s-a derulat procedura de constituire a structurilor de conducere a Institutului, însă acesta, după ştiinţa noastră, nu a început să fie funcţional sau să se releve astfel. Deşi apreciem că este necesar ca, la nivelul ţării, să existe o asemenea instituţie. La una dintre dezbaterile care au avut loc la Academia Română[2], profesorul Ioan Alexandru a relevat într-un referat prezentat necesitatea ca un asemenea Institut să se creeze în viitorul apropiat fie în mod distinct, fie prin înfiinţarea unei secţiuni noi în cadrul Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române, care să devină astfel Institutul de Cercetări Juridice şi Administrative. În intervenţia pe care am avut-o, am subscris la această propunere şi am exprimat sprijinul pentru materializarea ei. Subliniind evident, faptul că din punct de vedere normativ ea exista, însă sub aspectul realităţii era ca şi inexistentă. Credem că, mai mult ca niciodată, este nevoie de o structură care să se consacre cercetării

[1] Publicată în M. Of. nr. 243 din 13 aprilie 2009. Hotărârea a fost modificată şi completată ulterior prin H.G. nr. 1.095/2011.

[2] În luna martie a anului 2011 şi a avut ca tematică interdisciplinaritatea.

fenomenului administrativ, în toată complexitatea lui, şi care să fie susţinut de stat financiar şi logistic. Întru realizarea acestui scop, militãm prin toate mijloacele care ne sunt la îndemână, ca specialist în drept public, şi ne bucurăm să constatăm că îi avem alături şi pe alţi specialişti[1].

Unul dintre obiectivele pe care ar fi trebuit să şi le asume acest Institut este, în opinia noastră, gestionarea procesului de adoptare a celor două coduri administrative, de drept material şi de drept substanţial, care să poarte astfel girul unei autorităţi specializate prin statutul său şi care să armonizeze interesele şi opţiunile politice cu rigorile juridice, ale ştiinţei dreptului public, în general, şi dreptului administrativ, în particular.

Un al doilea obiectiv pe care şi-l poate asuma Institutul este simplificarea legislaţiei aplicabile administraţiei publice şi celorlalte autorităţi publice care aparţin, prin statutul lor, dreptului public, proces despre care am vorbit într-un capitol anterior.

Un al treilea obiectiv, care este, în egală măsură, adecvat obiectului de activitate al Institutului, îl poate reprezenta elaborarea unor lucrări de specialitate inerente activităţii în administraţia publică centrală şi locală, respectiv ghiduri, manuale, chestionare de tot felul. Sub acest aspect, considerăm că activitatea Institutului, în contextul în care acesta va fi revigorat şi va deveni în mod real funcţional, ar urma să se deruleze în strânsă colaborare cu cea a Institutului Naţional de Administraţie, care şi el a fost relativ recent reînfiinţat, astfel încât cele două autorităţi să se sprijine reciproc.

Un ultim obiectiv ca enumerare şi nu ca semnificaţie îl poate reprezenta implicarea Institutului în sprijinirea autorităţilor administraţiei publice locale în elaborarea de proiecte de finanţare, în colaborare cu Ministerul Dezvoltării Regionale, Administraţiei Publice şi Fondurilor Europene. Apreciem că acesta reprezintă un domeniu unde ţara noastră mai are multe de făcut, în contextul în care continuăm să manifestăm o capacitate redusă de absorbţie a fondurilor europene. Iar localităţile din mediul rural şi chiar cele din mediul urban, multe dintre ele, se prezintă sub indicatorii medii pentru o viaţă civilizată în societatea din zilele noastre.

§ 4. Perspectiva administraţiei publice în viziunea Strategiei privind consolidarea administraţiei publice 2014-2020

Considerăm relevant ca, în finalul prezentului capitol, să prezentăm succint liniile de dezvoltare a administraţiei publice, astfel cum se desprind acestea din Strategia pentru consolidarea administraţiei publice 2014-2020, adoptată prin H.G. nr. 909/2014[2].

După cum rezultă din conţinutul ei, strategia a fost adoptată în urma unor consultări largi avute cu societatea civilă, cu structurile asociative din sfera administraţiei publice locale şi, evident, cu ministerele a căror competenţă interferează cu sfera administraţiei publice, centrul de greutate avându-l, în mod evident, fostul Minister al Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, care şi-a asociat între timp, ca denumire şi obiect de activitate, *fondurile europene*. Ar fi fost de dorit ca printre factorii consultaţi să se afle şi mediul academic, având în vedere că unul din

[1] Îl invocăm, cu sfios respect, pe venerabilul academician Vasile Stănescu, ca şi pe dragul nostru prieten, profesorul Ioan Alexandru.

[2] Publicată în M. Of. nr. 834 bis din 17 noiembrie 2014.

obiectivele strategiei îl constituie *dezvoltarea capacității societății civile, a* ***mediului academic*** *şi a altor parteneri sociali relevanți (sindicate, patronate etc.), de a susține şi a promova reforma administrației publice.* O autentică strategie în materie, prin care se doreşte, la nivel real nu declarativ, consolidarea administrației publice, trebuie să reprezinte, în opinia noastră, chintesența viziunii guvernanților, a practicienilor, a structurilor administrative, publice sau asociative, dar şi a mediului academic, înțeles într-o viziune inter- şi pluridisciplinară, care să includă specialişti de forță nu numai în drept administrativ şi ştiința administrației, ci şi în dreptul financiar, al afacerilor publice, al politicilor publice şi în management. Ea trebuie să se prezinte ca un capitol de manual aplicat de ştiința administrației, care să aibă o parte de prezentare generală a contextului, a obiectivelor pe termen mediu şi lung şi alte două părți, una consacrată administrației centrale şi cealaltă administrației locale. Pentru că, aşa cum rezultă din denumirea ei, strategia vizează întreaga administrație publică, atât cea centrală, cât şi cea locală, însă prin modul în care este concepută trădează un accent, o concentrare pe administrația publică locală.

Prin H.G. nr. 909/2014, pe de o parte, **se aprobă strategia**, iar pe de altă parte, se **constituie Comitetul național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice (CNCISCAP)** şi se aprobă **Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2010.**

CNCISCAP este un organism fără personalitate juridică, format din câte un reprezentant la nivel de ministru sau secretar de stat din cadrul Cancelariei primului-ministru, al Secretariatului General al Guvernului, Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice şi Fondurilor Europene[1], Ministerului pentru Societatea Informațională şi Ministerului Finanțelor Publice.

În conformitate cu **viziunea** strategiei, administrația publică trebuie să devină: **o administrație orientată spre beneficiarii serviciilor publice, o administrație deschisă şi receptivă la soluții inovatoare şi o administrație care simplifică şi consolidează instituții şi mecanisme.**

Subliniem faptul că printre obiectivele pe care şi le impune strategia se regăseşte şi adoptarea celor două coduri, administrative şi de procedură administrativă.

Dat fiind stadiul actual în care se află adoptarea Codului administrativ, nutrim nădejdea că ne aflăm într-o etapă care va avea o finalitate fericită, în ciuda neîncrederii pe care ne-a adus-o hotărârea Parlamentului privind înființarea Comisiei de Cod administrativ.

Este necesar, credem noi, ca la nivelul ministerului de resort să intre în activitate Colectivul care va elabora proiectul pentru Codul de procedură administrativă, care în opinia unor specialişti, cum am arătat deja, ar fi trebuit să-l preceadă pe cel administrativ.

Adoptarea celor două Coduri ar putea reprezenta începutul unei noi „ere" în evoluția administrației publice, în sensul cel mai pozitiv al termenului şi nutrim nădejdea că acest lucru se va şi întâmpla.

[1] La data aprobării Strategiei, Ministerul Fondurilor Europene era entitate distinctă.

Capitolul VIII

ORGANIZAREA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE INSTITUŢII POLITICO-ADMINISTRATIVE

§ 1. Teoria organizării administraţiei publice. Concepte, categorii, instituţii

Cercetarea administraţiei publice şi a fenomenului administrativ, în ansamblul său, presupune, în mod neîndoielnic, cercetarea modului în care aceasta se organizează, în care funcţionează, raporturile juridice în care intră, principiile care o guvernează, actele, faptele şi operaţiunile prin care activitatea ei se concretizează. În analiza organizării administraţiei publice trebuie să avem în vedere, astfel cum se atrage atenţia în literatura de specialitate, să ne raportăm în mod distinct la **modul de organizare a structurii,** adică al ansamblului de autorităţi şi instituţii care compun sistemul organelor administrative şi **modul de organizare a activităţii** pe care aceste structuri o desfăşoară[1].

Pentru început, ne propunem să analizăm conceptele fundamentale în această materie şi să creăm astfel limbajul juridic necesar abordării acestei problematici a dreptului administrativ. **Noţiunea de administraţie publică** evocă o *activitate prin care se aduc la îndeplinire legile şi se prestează servicii publice, în limitele legii, îndeplinită de* anumite *autorităţi publice,* denumite generic ***autorităţi ale administraţiei publice.*** Ea reprezintă o **dimensiune a executivului,** alături de activitatea de guvernare, iar în condiţiile actualului sistem, vorbim despre două categorii de organe, care au misiunea de a înfăptui administraţie publică:

1) organe ale *administraţiei de stat,* care realizează o *„administraţie de natură statală";*

2) organe ale *administraţiei publice locale,* care desfăşoară ***administraţie publică în unităţile administrativ-teritoriale,*** în baza principiilor constituţionale ale autonomiei, descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice şi care este reprezentată de organe alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Subliniem faptul că nu putem pune semnul egalităţii între conceptele de *administraţie publică* şi *administraţie de stat.* După cum se susţine în mod constant, *„nu se mai poate reţine ideea unui sistem unic al administraţiei, fundamentat pe principiul subordonării"*[2]. În întreaga activitate, ca teoretician şi practician al dreptului, ne-am străduit să facem să se înţeleagă faptul că această realitate instituţională este esenţială, ea deosebeşte un regim de tip totalitar de unul democratic. Este vorba despre faptul că nu mai este totul statal sau „etatizat", cum se exprimă unii autori, fiindu-le recunoscute colectivităţilor locale dreptul de a se autoadministra sau, cum se spune în alte state, cel de a se autoguverna.

---

[1] E. Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 51.

[2] D.C. Mâţă, *Drept administrativ, Noţiuni generale. Organizarea administraţiei publice. Funcţia publică şi funcţionarul public,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 49.

În conformitate cu prevederile Constituției, ale Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală, ale Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului, precum și a altor acte normative, pot fi identificate următoarele autorități ale administrației publice:

I. La nivel central

1) cei doi șefi ai executivului, Președintele și Guvernul;

2) ministerele și alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului (administrația ministerială în sens larg);

3) autorități ale administrației publice centrale nesubordonate Guvernului (autonome);

4) autorități publice centrale subordonate ministerelor sau autorităților centrale autonome.

II. La nivel județean

Județul reprezintă, în organizarea administrativă actuală, unitatea administrativ-teritorială de nivel intermediar. La nivelul acestuia se regăsesc, cum am menționat, atât **autorități de natură statală,** cât și **autorități de natură autonomă locală.**

Organe de **natură statală,** la nivelul județului, sunt:

1. *prefectul,* reprezentantul Guvernului în teritoriu;

2. *servicii publice deconcentrate* ale ministerelor, ale altor organe centrale de specialitate în teritoriu.

Organe de **natură autonomă:**

1. Consiliul județean, ca autoritate deliberativă;

2. președintele consiliului județean, ca autoritate executivă;

3. regii autonome, societăți comerciale, instituții publice aflate în coordonarea sau subordonarea consiliului județean sau a președintelui acestuia.

III. **La nivel local** (în accepțiune de comună, oraș, municipiu):

Comuna și orașul (municipiul) reprezintă, în organizarea administrativă actuală, unitatea administrativ-teritorială de bază. La acest nivel se regăsesc exclusiv **autorități de natură autonomă locală.**

1. consiliul local, ca autoritate deliberativă;

2. primarul, ca autoritate executivă.

3. regii autonome, societăți comerciale, instituții publice aflate în coordonarea sau subordonarea consiliului local sau a primarului.

Conceptul de **autoritate publică**[1] îl regăsim consacrat în titlul III al Constituției care poartă chiar această denumire, ce semnifică *totalitatea formelor structurale chemate să exercite prerogative de putere publică atât la nivelul statului, cât și al comunităților locale.* În spiritul în care am mai făcut-o deja, atragem atenția asupra faptului că acest titlu nu epuizează sfera tuturor autorităților publice existente în prezent în România, că există alte astfel de autorități, care sunt reglementate în alte părți ale Constituției (de exemplu, Avocatul Poporului, Curtea Constituțională sau Curtea de Conturi), cărora nu le poate fi contestată calitatea de autorități publice. Lor li se adaugă autorități publice neprevăzute în Constituție, dar reglementate prin diferite legi, cum ar fi, spre exemplu, Consiliul Concurenței sau Oficiul Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor. Cât privește sintagma **autoritate a administrației**

[1] Termenul derivă din limba latină, fiind format din *autoritas*, care se traduce prin drept, putere, împuternicire de a comanda, de a da dispoziții sau de a impune cuiva ascultare. (I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 290).

publice, ea semnifică acea structură organizațională dotată cu personalitate de drept public, ce se înființează și funcționează, potrivit Constituției și legii, pentru organizarea executării și executarea în concret a legii[1].

Autoritățile administrației publice pot fi clasificate în funcție de mai multe **criterii:**

a) în funcție de **modul în care sunt compuse** sau de **structura lor, identificăm:**

- **autorități (organe) unipersonale,** din categoria cărora fac parte Președintele, primarul, președintele consiliului județean sau prefectul;
- **autorități (organe) colegiale** sau **pluripersonale,** în care se includ Guvernul, consiliile locale, consiliile județene;

b) în funcție de **statutul lor,** identificăm:

- **autorități (organe) subordonate,** care se află astfel în subordinea altor autorități administrative (de exemplu, ministerele față de Guvern, prefectul față de Guvern, autoritățile administrației centrale de specialitate subordonate față de Guvern sau ministere);
- **autorități (organe) nesubordonate,** cu **caracter autonom,** categorie în care se includ **autoritățile administrației publice locale și județene** sau **autoritățile administrației centrale de specialitate cu caracter autonom;**

c) în funcție de **competența lor teritorială,** identificăm:

- **autorități (organe) cu competență la nivel național** (Președintele, Guvernul, administrația centrală de specialitate, subordonată sau autonomă);
- **autorități (organe) cu competență la nivel local și județean** (consiliile locale, județene, primarul, președintele consiliului județean, prefectul, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe ale administrației centrale de specialitate);

d) în funcție de criteriul **competenței lor materiale,** regăsim:

- **autorități (organe) cu o competență materială generală** (cei doi șefi ai executivului, autoritățile administrației publice locale, prefectul);
- **autorități (organe) cu o competență materială de specialitate** (administrația publică centrală de specialitate, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe ale administrației centrale de specialitate).

§ 2. Organele administrației publice: definiție și elemente componente

Autoritățile care înfăptuiesc administrația publică sunt evocate constant în doctrină prin sintagma *„organ al administrației publice".* În această sintagmă, se includ toate autoritățile care sunt învestite cu prerogative de putere publică și care au misiunea constituțională și legală de a realiza administrație publică, adică de a executa legea și de a presta servicii publice, în limitele legii.

Considerăm că **organul administrației publice** reprezintă *acea categorie de organ public sau de agent privat autorizat de un organ public prin care se realizează activități din sfera administrației publice, prin executarea legii și prestarea de servicii publice în limitele legii.*

Am inclus în cadrul organelor administrației publice atât *structuri de natură publică, supuse regimului de putere publică, cât și structuri de natură privată, cărora*

[1] I. Alexandru, *Tratat de administrație publică,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 291.

nu le este străin regimul de putere publică, pentru că au fost autorizate de un organ public şi pentru că îşi desfăşoară activitatea sub „paza" unui asemenea organ.

În literatura de specialitate se apreciază, cu temei, că noțiunea de **organ administrativ** are **patru elemente constitutive,** respectiv un **personal, mijloace financiare şi materiale,** care constituie **patrimoniul** său, o anumită **competență** şi **personalitate juridică,** aceasta permițându-i să acționeze în scopul pentru care a fost creat[1].

În dreptul Uniunii Europene regăsim denumirea de **întreprindere publică**, care reprezintă 10% din economia Uniunii Europene, are denumiri şi regimuri juridice variate, însă, ca elemente de constantă, prezintă faptul că *„sunt înființate întotdeauna de către autoritățile publice, care exercită o influență dominantă asupra activității lor şi care de foarte multe ori exercită un drept de proprietate asupra acestora, chiar şi în ipoteza în care acestea păstrează un grad de autonomie substanțială"*[2]. Ea se regăseşte şi în doctrina românească, cu precădere în lucrările de management administrativ, fără a avea o consacrare constituțională sau legală.

§ 3. Noțiunea de sarcini ale organelor administrației publice

În limbajul juridic specific doctrinei franceze regăsim noțiunea de *misiune a administrației (la misssion de l'administration),* în vreme ce doctrina românească postbelică şi cea actuală au uzitat cu sintagma de *sarcină a administrației.* Ea nu are însă corespondent în legislație, începând cu Legea fundamentală, de o manieră expresă. Într-un mod implicit, putem s-o identificăm în modul în care este reglementat în Constituție rolul unor autorități publice. De exemplu, art. 102, intitulat chiar *Rolul Guvernului,* reglementează cele două dimensiuni ale acestuia, şi anume *de a asigura realizarea politicii interne şi externe a țării,* respectiv *rolul politic* şi de a *exercita conducerea generală a administrației publice,* respectiv *rolul administrativ.* Raportându-ne la limbajul juridic actual, putem să identificăm drept corespondent al **sarcinilor speciale** ale Guvernului termenul de **rol** sau **funcție,** care de altfel îşi şi află consacrarea în Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului şi a ministerelor şi în alte acte normative prin care se reglementează organizarea şi funcționarea unor autorități publice. De exemplu, art. 1 alin. (2) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții de Conturi vorbeşte despre *funcția de control* a acestei autorități publice. În Strategia privind consolidarea administrației publice 2014-2020, aprobată prin H.G. nr. 909/2014, noțiunea de *„sarcină"* o regăsim, în opinia noastră, evocată prin sintagma *„mandatul administrației".* Ne referim, cu titlu de exemplu, la formularea primului **obiectiv general** al administrației publice, respectiv *adaptarea structurii şi* ***mandatului administrației*** (s.n.), *la nevoile cetățenilor şi la posibilitățile reale de finanțare".* Este neîndoielnic faptul că în text termenul de *„mandat"* nu se referă la perioada de exercitare a activității unei autorități publice, alese sau numite, ci la **misiunea** administrației, la **sarcina** ei, cu caracter general, de a se adapta în mod corespunzător atât nevoilor cetățenilor, cât şi posibilităților financiare care constituie suportul pentru realizarea acestor nevoi.

---

[1] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 67.

[2] I. Lazăr, *Dreptul Uniunii Europene în domeniul concurenței,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 458.

Noțiunea de **sarcină** a organelor administrației publice evocă, potrivit doctrinei constante, *„ansamblul necesităților sociale obiectiv determinate, evaluate politic și consacrate prin norme juridice, care reprezintă rațiunea de a fi a acestor organe"*[1].

Altfel spus, prin sarcină evocăm *toate acele nevoi sociale a căror realizare constituie menirea organului administrativ respectiv.*

Dar nu orice nevoie socială intră în sarcinile administrației publice. Pentru ca ea să dobândească statutul de *sarcină a administrației publice,* trebuie să întrunească **trei condiții:**

– să fie **determinată în mod obiectiv**, printr-o selecție care să satisfacă nevoile reale ale unei societăți determinate;

– să fie **valorizată politic,** să-i fie deci recunoscut acest caracter de clasa politică aflată la putere;

– să fie **consacrată juridiceşte,** adică să se regăsească într-o normă de drept.

Organele administrației publice, ca și toate celelalte organe publice, urmează să realizeze două categorii de sarcini. *O primă categorie* o formează *sarcinile generale ale statului,* transpunerea în practică a principiilor generale care îl ocârmuiesc și a sarcinilor cu acest caracter, iar o a doua categorie o reprezintă *sarcinile speciale,* care revin fiecărui organ administrativ potrivit Constituției și actului normativ care îi fundamentează organizarea și funcționarea[2].

Într-o definiție esențializată, *„sarcinile (misiunile) administrației publice reprezintă obiectivele sau finalitatea autorităților administrației publice"*[3]. Iar „coloana vertebrală" a acestei finalități trebuie să fie și să rămână satisfacerea nevoilor membrilor comunității.

§ 4. Competența și capacitatea organelor administrației publice

Ne-am propus să analizăm împreună cele două noțiuni datorită legăturii care există între ele și care face să fie de neconceput una fără cealaltă. Termenul de *capacitate* este utilizat cu sensuri diferite în limbajul juridic, indiferent că ne referim la acte normative, doctrină sau legislație.

Identificăm mai întâi conceptul de *capacitate juridică,* prin care se evocă *posibilitatea de a avea drepturi și obligații în raporturile juridice concrete*[4]. Capacitatea juridică este o specie a **capacității** care, ca noțiune-gen, reprezintă o *aptitudine, o posibilitate recunoscută unor organe de a dobândi atribuții din domeniul administrației publice.* Teoria capacității administrative a fost creată de profesorul Ilie Iovănaș, care o definea ca fiind *aptitudinea unui organ administrativ de a sta într-un raport juridic administrativ, în nume propriu și în mod independent, prin emiterea de acte administrative*[5]. Sau, și mai simplu, capacitatea juridică reprezintă aptitudinea recunoscută persoanei ca, prin drepturile și obligațiile pe care le are, *să devină subiect în raporturile*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, p. 271.

[2] În același sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 270-272.

[3] F. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ, Sinteze teoretice și exerciții practice,* Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 112.

[4] Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului,* ed. a 3-a, ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 219.

[5] I. Iovănaș, *Dreptul administrativ și elemente de știința administrației,* Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, pp. 120-122.

juridice[1]. Noțiunile de *capacitate juridică* şi *capacitate administrativă* nu sunt sinonime. Spunem aceasta deoarece *capacitatea administrativă* este, ca regulă, o specie a capacității juridice. Este însă posibil să exercite atribuții de natură administrativă şi structuri care nu sunt învestite prin lege cu personalitate juridică, în sensul dreptului civil, ele având însă o capacitate administrativă, cum ar fi diferite dezmembrăminte teritoriale ale unor autorități administrative. Exemplificăm cu acele **oficii prefecturale** care pot fi organizate, potrivit Legii nr. 340/2004, în județe şi în municipiul Bucureşti[2], în funcție de numărul locuitorilor județului. Astfel de structuri au ca misiune *„să aducă administrația mai aproape de cetățean"*, în virtutea principiilor deconcentrării serviciului public şi cel al descentralizării, în „miezul" juridic al cărora se regăseşte principiul subsidiarității.

În doctrina administrativă relativ recentă a fost contestată această teorie, propunându-se chiar renunțarea la ea, în principal pentru faptul că doctrina administrativă franceză nu o recunoaşte, pentru că legiuitorul nu ar fi manifestat vreun interes asupra ei, deşi este destul de veche, şi pentru că practica judiciară, deşi o utilizează uneori, nu o recunoaşte ca o constantă[3]. Nu împărtăşim acest punct de vedere şi apreciem că niciunul din argumentele dezvoltate de autor în combaterea acestei teorii nu se susține. Aceasta cu atât mai mult cu cât în prezent **capacitatea administrativă** este recunoscută de actuala Lege-cadru a descentralizării[4] şi definită prin art. 2 lit. b) a reprezenta *ansamblul resurselor materiale, instituționale şi umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, precum şi acțiunile pe care le desfăşoară aceasta pentru exercitarea competențelor stabilite prin lege. Capacitatea administrativă se evaluează şi se stabileşte în condițiile legii.* Deşi textul raportează definiția la capacitatea unităților administrativ-teritoriale, ceea ce este evident, având în vedere obiectul de reglementare al actului administrativ, nu este mai puțin adevărat că el poate fi extrapolat şi cu privire la alte subiecte de drept public. Putem astfel conchide, generalizând definiția legală, că prin **capacitate administrativă** înțelegem **ansamblul resurselor materiale, financiare şi umane de care dispune o persoană juridică de drept public pentru realizarea atribuțiilor care îi sunt prevăzute de lege.**

În ceea ce priveşte relația dintre *personalitatea juridică şi capacitatea juridică,* apreciem că există un raport de cauzalitate, în sensul că personalitatea juridică determină capacitatea juridică şi nu invers[5].

Remarcăm analiza comparativă realizată într-un curs universitar[6] între conceptele de *capacitate* şi *competență,* între elementele reținute de autoare aflându-se şi cel conform căruia *capacitatea nu poate fi transmisă unui alt subiect de drept,* pe când *unele atribuții ce alcătuiesc competența pot fi transmise (în anumite condiții) unei alte autorități administrative.*

---

[1] N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 263.

[2] În municipiul Bucureşti, ele pot fi organizate în fiecare dintre cele şase sectoare.

[3] O. Podaru, *În căutarea autorului actului administrativ – eseu asupra competenței organelor administrative (I),* în Revista de Drept Public nr. 2/2008, p. 13.

[4] Legea nr. 195/2006, publicată în M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006.

[5] D.M. Vesmaş, I. Nicola, *Unele considerații teoretice privind relația dintre personalitatea de drept public, capacitatea şi competența de drept administrativ,* articol apărut în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 51.

[6] M.E. Mihăilescu, *Drept administrativ. Partea generală. Curs universitar,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2016, p. 145.

Competența reprezintă *totalitatea drepturilor şi obligațiilor cu care sunt învestite organele administrative şi prin intermediul cărora desfăşoară o activitate de natură administrativă.*

Ea exprima astfel conținutul juridic al activității realizate de autoritățile publice cu sau fără personalitate publică, prin intermediul demnitarilor, funcționarilor publici şi personalului contractual[1]. Competența reprezintă astfel ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție şi legi, ce conferă drepturi şi obligații pentru a duce, în nume propriu şi în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă[2]. Ca şi în cazul capacității administrative, şi în cel al **competenței,** legiuitorul o defineşte în aceeaşi lege-cadru a descentralizării, cu deosebirea că definiția legală face referire la toate autoritățile administrative, nu doar la cele din sfera administrației publice locale. Astfel, **competența,** potrivit art. 2 lit. c), reprezintă *ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție şi de legile care conferă autorităților administrative drepturi şi obligații de a duce în nume propriu, în realizarea puterii publice şi sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă.* Este poate una din cele mai elaborate definiții date de legiuitor, dat fiind faptul că ea excelează prin conciziune, claritate şi capacitatea de a surprinde elementele definitorii ale conceptului.

Un autor consideră că *„o atare conceptualizare legală a noțiunii de competență este profund criticabilă, chiar dacă ea este edictată în aplicarea legii-cadru a descentralizării, întrucât noțiunea de competență este definită prin raportare doar la atribuțiile autorităților administrative"*[3]. Nu putem împărtăşi o asemenea critică din cel puțin următoarele considerente. Mai întâi, cum specifică – parțial corect – şi autorul, este vorba despre o definiție care este cuprinsă în legea-cadru a descentralizării (nu dată în aplicarea unei asemenea legi). Mai mult chiar, este vorba despre o **descentralizare administrativă,** nu despre alt tip de descentralizare. Este firesc astfel ca definiția să facă referire la *autoritățile administrative,* şi nu la orice autoritate publică prevăzută de Constituție şi legile în vigoare. Altele sunt carențele acestei definiții, în opinia noastră, pe care le vom prezenta în cele ce urmează.

În acord cu definiția legală şi cu constantele exprimate în doctrină, apreciem că putem identifica următoarele **caractere specifice ale competenței organelor administrației publice:**

a) reprezintă **un ansamblu de atribuții prin intermediul cărora se conferă drepturi şi obligații pentru desfăşurarea unei activități administrative;**

b) **se exercită în nume propriu, sub propria responsabilitate şi în regim de putere publică.** În ceea ce priveşte *exercitarea în nume propriu*, apreciem că ea nu trebuie absolutizată, dat fiind faptul că în administrația publică regăsim organe reprezentative, la nivel național şi local (Preşedinte, consiliile locale, consiliile județene, primarii şi preşedinții de consilii județene), care nu acționează *în nume propriu,* ci în numele colectivităților naționale sau locale pe care le reprezintă. Atunci când, spre exemplu, Preşedintele încheie un tratat internațional, el o face *nu în nume propriu,* ci **în numele statului român,** fapt precizat expres în art. 91 alin. (1) potrivit căruia *„preşedintele încheie tratate internaționale* ***în numele României"*** (s.n.). De aceea, definiția legală ar trebui, în opinia noastră, modificată, astfel ca textul să nu mai facă

---

[1] C.S. Săraru, *Capacitatea autorităților/instituțiilor publice de a încheia contracte administrative,* în Dreptul nr. 1/2010, pp. 104-105.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. IV, p. 278.

[3] O. Puie, *Competența autorităților publice în domeniul adoptării actelor administrative,* în Dreptul nr. 8/2009, p. 125.

referire la sintagma *în nume propriu.* În egală măsură, autoritățile deliberative şi executive ale autonomiei locale acționează *în numele colectivităților locale pe care le reprezintă,* aspect precizat expres de art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.

c) legalitatea competenței este fundamentată pe principiul legalității întregii activități a administrației publice, care este aşezat la baza organizării şi funcționării acesteia, ca şi a statului de drept, în ansamblul său. Legiuitorul prevede, în art. 2 lit. c) din legea-cadru a descentralizării, că atribuțiile care formează conținutul competenței sunt prevăzute de *Constituție şi legi.*

În literatura de specialitate s-a exprimat teza conform căreia *prima şi cea mai importantă trăsătură a competenței este legalitatea,* de unde concluzia că *întregul edificiu normativ edictat în materia competențelor organelor de stat formează blocul competențelor legale ale acestora*[1]. Deşi interesantă şi originală, în opinia noastră, teza este exagerată, inspirată din teoria „blocului de constituționalitate" specifică dreptului francez. În ceea ce ne priveşte, nu împărtăşim nici măcar teza folosirii pluralului în ceea ce priveşte competența unui organ public, cu atât mai puțin cea a *„blocului de competențe".*

d) obligativitatea competenței, ceea ce înseamnă că *„exercitarea ei (...) nu este o facultate, ci o obligație a cărei neîndeplinire constituie temeiul tragerii la răspundere a organului respectiv de către organul său ierarhic superior"*[2]. O asemenea trăsătură mai este evocată în doctrină şi prin formula *caracterul de ordine publică al competenței,* care se apreciază că ar acoperi atât aspectul obligativității exercitării competenței de către titularul său, cât şi pe cel al faptului că *neregularitatea rezultând din lipsa competenței nu poate fi acoperită prin ratificare de către autoritatea competentă,* iar *problema competenței organului emitent poate fi ridicată în orice moment al litigiului de contencios administrativ (deci şi în recurs), chiar din oficiu de către instanță*[3].

e) exercitarea competenței se realizează prin intermediul organelor de conducere. Poate fi vorba despre *organe colegiale de conducere* sau despre *organe unipersonale.* De exemplu, potrivit Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, unitatea administrativ-teritorială are **personalitate de drept public.** Atribuțiile acesteia, în calitate de **persoană juridică de drept public,** sunt exercitate de către **consiliul local** sau **consiliul județean,** ca organe deliberative, şi **primar,** ca organ executiv. Competenței acestor două organe este reglementată în două moduri:

a) prin **enumerarea în legea-cadru** a atribuțiilor care revin fiecăruia;

b) prin trimiterea la alte acte normative care reglementează atribuții în materie.

În Constituție, apreciem că regăsim reglementată, de o manieră implicită, **capacitatea şi sarcinile organelor administrației publice locale.** Avem în vedere art. 121 alin. (2), potrivit căruia *consiliile locale şi primarii (...) rezolvă treburile publice din comune şi oraşe.* Interpretăm că ele au vocația şi sarcina ca, funcționând în condițiile legii, să *rezolve treburile publice* din unitățile administrativ-teritoriale de bază.

În doctrină[4] mai este recunoscută *trăsătura competenței de a satisface un interes general.* Ea este conferită personalului administrativ pentru a satisface în mod optim

---

[1] O. Puie, *Competența autorităților publice în domeniul adoptării actelor administrative, art. cit.,* p. 124.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. IV, p. 273.

[3] O. Podaru, *art. cit.,* pp. 27-28.

[4] C.S. Săraru, *Capacitatea autorităților/instituțiilor publice de a încheia contracte administrative,* în *Dreptul* nr. 1/2010, p. 105.

interesele colectivității, fiind astfel legată de funcție, nu de persoană. Constatăm astfel diferența față de dreptul privat, unde persoanele fizice exercită drepturi şi îşi asumă obligații pentru satisfacerea unor interese individuale private.

În mod consecvent, doctrina recunoaşte **trei categorii de competență**[1]:

1) Competența materială *(rationae materiae)* desemnează ansamblul prerogativelor unei autorități publice din punctul de vedere al cuprinsului şi al specificului (naturii) lor, din care rezultă, implicit, domeniile în care îşi desfăşoară activitatea un organ administrativ[2].

Vom identifica astfel două tipuri de competență materială:

a) competență materială generală, care semnifică faptul că prerogativele unei autorități sunt nemărginite din punctul de vedere al întinderii şi al specificului lor (de exemplu, Guvernul, consiliile locale, prefectul, primarul, consiliul județean etc.). Organul administrativ care deține acest tip de competență o exercită *„în toate domeniile şi sectoarele de activitate"*[3];

b) o competență materială specială, care vizează anumite *segmente ale activității administrative (de exemplu, ministerele, serviciile publice deconcentrate etc.).*

2) Competența teritorială *(rationae loci)* semnifică *întinderea în spațiu a prerogativelor unui organ administrativ, indiferent de natura competenței sale materiale.*

Vom identifica astfel două tipuri de competență teritorială:

a) competență teritorială generală, exercitată la nivel *național* – de exemplu, Preşedintele, Guvernul, ministerele, alte organe centrale de specialitate ale administrației de stat;

b) competență teritorială locală, exercitată în anumite limite geografice determinate, de regulă la nivel de unitate administrativ-teritorială.

3) Competență temporală *(rationae temporis)* este acel tip de competență care evocă *întinderea în timp* a prerogativelor unui organ administrativ.

Subliniem faptul că regula în ceea ce priveşte această competență o reprezintă *competența temporală nelimitată în timp,* existând şi anumite organe administrative care, prin actul lor de înființare, au o *competență temporală limitată.* De exemplu, în baza Legii nr. 18/1991 privind fondul funciar modificată şi completată, s-au înființat *comisii locale şi județene* pentru punerea în aplicare a acestei reglementări, a căror existență este limitată la realizarea activității pentru care au fost înființate. În măsura în care aceasta nu va mai subzista, se înțelege că şi organul public respectiv va dispărea. Din categoria organelor centrale cu competență temporală limitată în timp, un exemplu care se dă în doctrină[4] este cel al fostului Minister al Integrării Europene, *„a cărui activitate a încetat şi a dobândit o nouă competență materială de specialitate atunci când s-a încheiat procedura de negociere a aderării României la Uniunea Europeană".* În opinia noastră, nu este cel mai relevant exemplu. În primul rând, pentru că ceva anume, fie el şi un minister, nu poate să îşi şi înceteze activitatea şi, în acelaşi timp, să şi-o continue, dobândind o altă competență. În al doilea rând, pentru că lista ministerelor se stabileşte odată cu învestitura Guvernului şi este posibil ca şi la alte ministere, dacă urmăm acest raționament, să se facă această calificare. Noi credem că intră în această categorie autoritățile publice create prin lege pentru un

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 280-281.

[2] I.M. Nedelcu, *Drept administrativ şi elemente de ştiința administrației,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 45.

[3] D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed.3, p. 119.

[4] D.C. Mâță, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 61.

scop determinat, cum sunt comisiile pe care le-am invocat înainte. La nivel central ar putea exista această variantă pentru un organ care ar gestiona, spre pildă, problema MCV-ului, respectiv a Mecanismului de Verificare şi Cooperare la care este supusă România, alături de Bulgaria. În momentul în care acesta s-ar ridica, este evident că o eventuală structură în acest domeniu nu s-ar mai justifica.

Pe lângă aceste trei categorii, în doctrină mai este recunoscută **competența personală** *(rationae personae)* care este determinată de calitatea persoanei sau a subiectului de drept în funcție de care se stabileşte incidența acțiunii normei şi a autorității[1].

Categoriile de competență anterior citate nu epuizează sfera acesteia. Astfel, în legislație[2] şi doctrină[3] mai regăsim distincția între *competența exclusivă, partajată sau delegată.*

Competența delegată[4], potrivit art. 2 lit. d) din Legea nr. 195/2006, reprezintă competența atribuită prin lege autorităților administrației publice locale, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autoritățile publice centrale, pentru a le exercita în numele şi în limitele stabilite de către acestea. Acestor dispoziții li se adaugă cele ale art. 4 pct. 5 din Carta europeană a autonomiei locale, potrivit cărora *„în cazul delegării competențelor de către o autoritate centrală sau regională, autoritățile administrației publice trebuie să beneficieze, pe cât posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale".*

Competența exclusivă reprezintă *„competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile"* [art. 2 lit. e) din Legea nr. 195/2006]. În continuare, textul prevede că *„autoritățile administrației publice locale au dreptul de decizie şi dispun de resursele şi mijloacele necesare îndeplinirii competențelor, cu respectarea normelor, criteriilor şi standardelor stabilite de lege".* Din interpretarea textului legal rezultă că **acest tip de competență este stabilit prin lege, ale cărei dispoziții pot fi dezvoltate de legislația secundară** (hotărâri ale Guvernului) **sau terțiară** (acte ale administrației centrale de specialitate). De exemplu, în art. 21 şi art. 22 din Legea nr. 195/2006 sunt prevăzute domeniile în care administrația publică locală exercită **competențe exclusive,** fiind vorba, în principal, despre domeniile enumerate de Legea nr. 215/2001 ca fiind cele în care organele administrației publice locale exercită atribuții, la care pot fi adăugate, tot prin lege, alte atribuții.

Competența partajată include competența exercitată de către autoritățile administrației publice locale, împreună cu alte niveluri ale administrației publice (județean sau central), având la bază principiul colaborării, cu o separare clară a finanțării şi a puterii de decizie pentru fiecare autoritate în parte [art. 2 lit. f) Legea nr. 195/2006]. În această categorie, poate fi încadrată emiterea unor acte administrative cu obținerea, în prealabil, a unor avize, acorduri, aprobări din partea altor autorități publice.

Dincolo de criteriile de fond de departajare, semnalăm faptul că un concept nu trebuie definit prin el însuşi, aşa cum o face legiuitorul în textele mai sus citate.

---

[1] C.S. Săraru, *Capacitatea ...., art. cit.,* p. 106.

[2] Legea nr. 195/2006 a descentralizării, publicată în M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006, Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, publicată în M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001, republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

[3] I. Avram, *Contractele de concesiune,* Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, pp. 68-69.

[4] Aşa cum am arătat deja, în opinia noastră, folosirea pluralului este improprie, o autoritate publică având o singură competență, formată dintr-o **mulțime de atribuții.**

O discuție specială se impune a fi făcută în ceea ce privește utilizarea la plural a termenului competență. În acord cu constantele Școlii de drept public de la București căreia aparținem, am fost și rămânem în continuare adepții tezei conform căreia acest termen trebuie utilizat la singular, nu la plural. În contextul în care doctrina și legislația identifică mai multe tipuri de competență, pe care le-am prezentat și noi, avem de-a face cu o realitate juridică a cărei existență nu poate fi negată.

§ 5. Particularități ale regimului politic instituit prin Constituția României din 1991

Constituția României, ca majoritatea celorlalte legi fundamentale din Uniunea Europeană, nu determină natura regimului politic pe care ea îl instituie. Soluția contrară este puțin întâlnită și exemplifică prin Legea fundamentală a Bulgariei[1], care *„a suferit mai multe modificări în cei 24 de ani de existență"* (între timp au devenit 26 – s.n.)[2] și care în primul alineat al primului articol intitulat *Principii fundamentale* consacră atât forma de guvernământ, cât și regimul politic, textul prevăzând că *„forma de guvernământ a Bulgariei este republica parlamentară"*.

Noțiunea de **regim politic** este definită în doctrina de specialitate ca fiind ansamblul unitar și coerent structurat al normelor juridice și al mecanismelor constituționale, politice, social-economice, ideologice, prin intermediul cărora se înfăptuiește actul de guvernare sau, altfel spus, se realizează puterea politică[3].

Identificarea unui regim juridic se face ținând cont de mai multe criterii, dintre care un rol predominant are *modalitatea de alegere a Președintelui*[4], alături *de raportul dintre puterile statului, modul de repartizare* a prerogativelor între diferite autorități care realizează prerogativele celor trei clasice puteri. În doctrina clasică, în funcție de raporturile existente între cele trei puteri, au fost identificate trei mari tipuri de regimuri politice:

a) regimul separației rigide între puteri – regimul prezidențial;
b) regimul separației suple între puteri – regimul parlamentar;
c) regimul confuziei între puteri – regimul directorial[5].

În literatura de specialitate se susține că *„raporturile dintre Parlament și Guvern se desfășoară relativ identic în regimurile politice parlamentare și în cele semiprezidențiale (semiparlamentare)"*. Diferențe semnificative există însă între aceste două tipuri de regimuri politice și cel prezidențial, care prezintă particularități majore, mai ales în ceea ce privește relația Președintelui cu Parlamentul[6].

---

[1] Constituția Bulgariei a fost adoptată în 1991 și publicată în M. Of. nr. 56 din 13 iulie 1991.

[2] Ș. Deaconu în Ș. Deaconu (coord.), Ioan Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu, *Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*, vol. I, Ed. Monitorul Oficial, București, 2015, p.209.

[3] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane, op. cit.*, p. 65.

[4] F. Vasilescu, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 183.

[5] C. Ionescu, citat după I. Alexandru, I.V. Ivanoff, C. Gilia, *Sisteme politico-administrative europene*, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2007, p. 52.

[6] I. Alexandru, *Un punct de vedere privind izvoarele disfuncțiilor în exercițiul democrației constituționale*, în M. Duțu, D.C. Dănișor, I. Dogaru (coord.), *O viață dedicată dreptului*, Ed. Academiei, București, 2015, p. 32.

Aceste regimuri prezintă şi variante de mijloc, cum ar fi regimul semiprezidențial sau semiparlamentar.

În Uniunea Europeană se regăsesc mai multe categorii de regimuri politice[1]: **monarhii constituționale[2], republici semiprezidențiale[3], republici cu un caracter de semiprezidențialism atenuat[4] şi republici parlamentare[5].**

Regimul politic instituit prin Constituția României din 1991 a fost caracterizat ca **un regim politic semiprezidențial parlamentarizat sau atenuat[6]** sau **regim semiparlamentar,** după cum se susține într-o lucrare consacrată comentării Constituției[7]. În doctrina franceză, regimul semiprezidențial este definit ca fiind acel tip de regim politic în care instituțiile unei democrații occidentale reunesc două elemente: un preşedinte de republică ales prin sufragiu universal şi înzestrat cu importante puteri proprii; un prim-ministru şi un guvern responsabil în fața deputaților (a parlamentarilor – n.a.), care pot determina guvernul să demisioneze[8].

Argumentele care susțin această încadrare juridică ar putea fi grupate în mai multe categorii, şi anume:

a) modul de alegere a Preşedintelui României – art. 81 din Constituție, în sensul că acesta se alege direct de către popor;

b) modul de exercitare de către Preşedinte a dreptului de a dizolva Parlamentul, căruia, în principiu, îi este recunoscut acest drept însă, prin condiționările şi procedura instituită, se limitează atât de drastic, încât practic se goleşte de conținut implicarea voinței Preşedintelui, rămânând suveran jocul politic al Parlamentului. Cum vom analiza pe larg în capitolul consacrat Preşedintelui, întreaga procedură a dizolvării este legată de neacordarea votului de încredere de către Parlament unui nou Guvern, într-un interval de 60 de zile, în interiorul căruia să se fi respins două solicitări de învestitură. Este greu de presupus că Parlamentul îşi va pune în pericol mandatul şi nu va acorda votul de încredere pentru Guvern, pe care oricum îl poate da jos, cu relativă uşurință, printr-o moțiune de cenzură. Înțelegem astfel că *„jocul"* e făcut de Parlament, nu de Preşedinte în această procedură şi în exercitarea a ceea ce se teoretizează ca o *„atribuție"* a Preşedintelui. În realitate, nu este o *atribuție,* este un *act* determinat de Parlament;

c) regimul juridic al răspunderii politice şi penale a Preşedintelui României, în care rolul decisiv îl are Parlamentul, care poate hotărî fie punerea **sub acuzare a Preşedintelui pentru înaltă trădare,** cea mai gravă faptă pe care o poate face un cetățean român, fie **suspendarea din funcție a Preşedintelui** care se face vinovat de săvârşirea unor fapte grave de încălcare a Constituției. În cei 26 de ani de la intrarea în vigoare a actualei Legi fundamentale, nu a avut loc nicio punere sub acuzare pentru înaltă trădare, ceea ce ne determină să ne întrebăm dacă o asemenea formă de răspundere se impune a mai fi menținută sau nu în Constituție. În ceea ce

---

[1] A.M. Iordache, *Actele şi răspunderea preşedinților în state ale Uniunii Europene,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011, p. 22.

[2] Marea Britanie, Danemarca, Suedia, Luxemburg, Olanda, Belgia.

[3] Franța.

[4] Portugalia, Finlanda, România.

[5] Germania, Italia, Austria, Grecia.

[6] F. Vasilescu, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p 184; A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 295-298.

[7] M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită şi republicată, comentată, op. cit.,* pp. 157-158.

[8] M. Duverger, *Les Constitutions de la France,* P.U.F., Paris, 2004, p. 110.

ne priveşte, respingem, de principiu, ideea că în funcţia de preşedinte ar putea fi aleasă o persoană care ulterior să săvârşească o asemenea faptă, abominabilă pentru orice persoană, cu atât mai mult pentru titularul funcţiei de preşedinte. De aceea, este de reflectat dacă, *de lege ferenda,* s-ar putea propune renunţarea la ea. În egală măsură, se poate considera că ea reprezintă şi o formă de pază, al cărei rol preventiv se poate justifica, în contextul în care procesul de consolidare a unei democraţii autentice cunoaşte şi forme de manifestare a unor excese în activitatea autorităţilor publice, a unor denaturări ale filosofiei acestora, pentru care Legea fundamentală să conţină proceduri pentru o eventuală stopare şi sancţionare a lor.

d) regimul exercitării atribuţiilor de către Preşedintele României, care, în cea mai mare parte, impune *aprobări, prealabile* sau *ulterioare, informări, propuneri, consultări din partea Parlamentului* sau *a Guvernului.* Unele din aceste proceduri generează veritabile conflicte între autorităţi, cum ar fi **numirea miniştrilor de către Preşedinte, în cadrul procedurii de remaniere guvernamentală,** care se realizează **la propunere primului-ministru;**

e) regimul constituţional al învestiturii Guvernului, în care rolul Preşedintelui se manifestă la început prin *desemnare* şi la sfârşit prin *numire.* În ceea ce priveşte *desemnarea,* subliniem că **Preşedintele îl desemnează nu pe primul-ministru, ci pe candidatul la această funcţie, care dobândeşte statutul de prim-ministru doar dacă Parlamentul îi investeşte pe el şi echipa pe care o propune.** Atribuţia de *numire a Guvernului de către Preşedinte* **este şi ea condiţionată de votul Parlamentului, el putând să numească acel Guvern căruia Parlamentul i-a acordat încrederea;**

f) obligaţia contrasemnării celei mai mari părţi a decretelor Preşedintelui de către primul-ministru[1], procedură care permite Parlamentului să exercite un control indirect asupra activităţii Preşedintelui, dat fiind faptul că primul-ministru şi Guvernul, în ansamblul lor, răspund politic exclusiv în faţa Parlamentului. Iar răspunderea este angajată pentru întreaga activitate, în care se includ şi decretele prezidenţiale contrasemnate de premier.

În doctrină s-a subliniat faptul că de la ambiguităţile dispoziţiilor constituţionale privitoare la raporturile dintre cei doi şefi ai executivului până la disputele de orgoliu şi de legitimitate între instituţii, se poate afirma că sistemul de guvernare din România trebuie reformat. Un sistem de guvernare performant este o cale care asigură atât stabilitatea guvernamentală, cât şi eficienţa instituţională. El se bazează pe o repartizare clară şi predictibilă a puterilor între instituţiile fundamentale ale statului, pe un sistem real şi funcţional de *checks and balances*[2]. Acelaşi autor, în dezvoltarea acestor idei, adaugă, într-o interesantă lucrare a sa, atât ca titlu, cât şi sub aspectul conţinutului, că *„sistemul de ponderi şi contraponderi conduce la asigurarea unui echilibru între puterile legislativă, executivă şi judecătorească, precum şi între autorităţile publice care realizează funcţiile clasice ale statului. Acest sistem poate fi puternic perturbat în condiţiile în care una dintre autorităţi dobândeşte o influenţă semnificativă prin raportare la celelalte"*[3].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 295-298.

[2] B. Dima, *Semiprezidenţialismul românesc postdecembrist între dispoziţiile constituţionale şi practica politică,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 299-300.

[3] B. Dima, *Conflictul dintre palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern şi preşedinte în România postcomunistă,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014, p. 24.

Capitolul IX

INSTITUŢIA ŞEFULUI DE STAT PREŞEDINTELE ROMÂNIEI

I. Statutul constituţional şi atribuţiile Preşedintelui României

§ 1. Statutul constituțional al Preşedintelui

Bazele constituționale ale funcției de președinte se regăsesc în titlul III denumit *Președintele României,* dar și în alte dispoziții care se referă expres la această instituție de drept public, constituțional și administrativ, în egală măsură. Pe lângă partea specială din Constituție consacrată șefului de stat, dispoziții care îi sunt aplicabile și care fac referire expresă la Președinte se regăsesc în toate celelalte capitole ale titlului III[1]. Acestor norme se adaugă altele, tot exprese, situate în alte titluri ale Constituției, cum ar fi, spre pildă, art. 146, care reglementează *atribuțiile Curții Constituționale,* în care regăsim, în repetate rânduri, referirea la Președintele României. Acesta ne apare fie ca subiect de sezină a Curții Constituționale, fie ca destinatar al avizului în procedura de suspendare a sa, fie în etapa de alegere sau de exercitare a mandatului de Președinte. În sfârșit, există prevederi constituționale care, deși nu fac referire expresă la Președinte, se aplică și acestuia, cum ar fi, spre pildă, art. 1 alin. (5), care consacră principiul *respectării Constituției, a supremației sale și a legilor.*

Actuala Constituție a României consacră un executiv **bicefal sau dualist**[2], în care unul dintre șefi este **Președintele**, iar celălalt **Guvernul.**

Forma de guvernământ în România, potrivit art. 1 alin. (2) din Constituție, este **republica,** dispozițiile constituționale referitoare la forma de guvernământ făcând parte din categorie celor calificate prin art. 152, ca **limite ale revizuirii.**

Art. 80, intitulat *Rolul Președintelui,* stabilește următoarele dimensiuni ale statutului constituțional al șefului de stat:

a) este **unul dintre cei doi șefi ai executivului, alături de Guvern.** În această calitate, el exercită atribuții precum cele din domeniul apărării, în situații excepționale, numește sau participă la numirea în diferite funcții publice.

Spre deosebire de Guvern însă, rolul executiv al Președintelui este mai atenuat, primând celelalte dimensiuni ale statutului său;

b) este **reprezentantul statului român,** pe plan intern și extern. În această calitate, el exercită atribuții precum cele în domeniul politicii externe;

---

[1] De exemplu, art. 77, situat în capitolul I al titlului III, reglementează *promulgarea legii de către președinte.* Art. 103 reglementează *procedura de învestitură a Guvernului* și este plasat în capitolul III al titlului III. Art. 125 reglementează *statutul judecătorilor,* care, *dacă sunt numiți de președintele României (toți, cu excepția celor stagiari), sunt inamovibili.*

[2] I. Vida, *op. cit.,* p. 37.

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

c) este **garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării.** Înțelegerea acestui rol trebuie realizată prin raportare la prevederile art. 1 alin. (1) din Constituție, prin care se consacră **caracterele statului român,** de stat național, suveran, independent, unitar și indivizibil. Toate aceste trăsături, cu excepția caracterului suveran, constituie, potrivit art. 152, **limite ale revizuirii Constituției.**

În realizarea acestei misiuni, prin care garantează valori fundamentale ale poporului român[1], șeful statului are o serie de atribuții prin intermediul cărora urmărește să se transpună în practică acest rol. Avem în vedere, în primul rând, atribuțiile în domeniul apărării, cea de Președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, atribuțiile în situații de stare de asediu etc.;

d) rolul de a **veghea la respectarea Constituției.**

Art. 80 alin. (2) consacră această misiune constituțională a Președintelui, care trebuie înțeleasă în dimensiunea ei activă, nu pasivă. El este unul din subiectele de drept care sesizează Curtea Constituțională, care este garantul supremației Constituției. Un asemenea rol trebuie fundamentat pe faptul că o Constituție *„exprimă voința generală, stabilind cadrul pentru exprimarea voinței specifice care se efectuează prin politica de fiecare zi. Respectul Constituției legitimează legea și determină democrația veritabilă, adică substanțială"*[2];

e) funcția de **mediere între puterile statului și între stat și societate**

Art. 80 alin. (2) prevede că *„Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate".*

Din modul de formulare a textului se desprinde concluzia că legiuitorul constituant **leagă funcția de mediere între puterile statului și între stat și societate de exercitarea unui alt atribut al său, prin care veghează la buna funcționare a autorităților publice.** În scopul realizării acestei misiuni, el exercită rolul de mediere.

Nu avem de-a face cu două funcții distincte, ci cu una singură, mai exact cu **două atribute ale aceleiași funcții.**

În doctrină se atrage atenția că *„Medierea realizată de Președintele României nu se oprește la autoritățile statale, ci trebuie să meargă mai departe și să tranșeze eventualele divergențe care se pot manifesta între autoritățile publice și diferite segmente ale structurii sociale de pe o* ***poziție de neutralitate"*** *(s.n.)*[3];

f) funcția de ***„garant al obligațiilor asumate de România față de Uniunea Europeană prin actul de aderare, prin prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene"***[4], precum și prin celelalte reglementări europene cu caracter obligatoriu, care, după cum corect menționează autorul la a cărui opinie ne-am raliat, este prevăzută de art. 148 alin. (4) din Constituție și este partajată cu Parlamentul, Guvernul și autoritatea judecătorească. Acest text are în vedere momentul subsecvent aderării, când România trebuie să îndeplinească obligațiile care îi revin în calitate de

---

[1] G. Vrabie, *op. cit.*, vol. II, pp. 272-276.

[2] R. Arnold, *Democrație formală și democrație substanțială (Democratie formelle et democratie substantielle)*, în volumul I. Cochințiu, M. Enache (coord.), *In honorem, Ioan Vida, Reforma statului în cadrul democrației constituționale*, Ed. Hamangiu, București, 2017, p. 96.

[3] I. Vida, *op. cit.*, p. 40.

[4] B. Dima, *Conflictul dintre palate. raporturile de putere dintre Parlament, Guvern și președinte în România postcomunistă. op. cit.*, p. 184.

stat membru. Este vorba despre *„garanții de ordin instituțional atât pentru asigurarea respectării principiului pacta sunt servanta în planul relațiilor internaționale, cât și pentru buna funcționare a statului român în cadrul organizației internaționale"*[1].

§ 2. Alegerea și mandatul Președintelui

2.1. Alegerea. Președintele României face parte din categoria organelor reprezentative, a căror alcătuire este rezultatul voinței electoratului. Referiri la *organele reprezentative* regăsim în art. 2 din Constituție, conform căruia poporul, care este deținătorul suveranității, o exercită fie prin *referendum,* fie prin *organele reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte.*

În calitatea sa de **organ reprezentativ,** Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de cinci ani. Procedura de alegere a șefului de stat este reglementată prin Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României[2]. Autoritatea publică în a cărei competență intră să vegheze la respectarea procedurii privind alegerea președintelui este Curtea Constituțională[3], care, de altfel, validează și rezultatele alegerilor[4]. Curtea Constituțională este aceea care *„spune dreptul"*, așa cum face orice organ de jurisdicție[5]. Ea face însă acest lucru nu în modul specific instanțelor judecătorești, care protejează drepturi și interese legitime ale persoanelor, ci *cu privire la legitimitatea constituțională a legii, la valabilitatea unui act subordonat Constituției*[6] și, adăugăm noi, chiar valabilitatea unor procese democratice, cum este cel **electoral**. Astfel, în competența Curții intră soluționarea contestațiilor privind înregistrarea sau neînregistrarea candidaturii la funcția de Președinte al României, potrivit art. 37 și art. 38 din Legea nr. 47/1992[7], precum și al art. 31 alin. (1) și (2) din Legea nr. 370/2004. Eventualele contestații, potrivit art. 31 alin. (1) din Legea nr. 370/2004, pot fi depuse de către cei interesați[8] în cel mult 24 de ore de la data expirării termenului de 48 ore de la depunerea candidaturii, în limitele cărora Biroul Electoral Central are obligația să se pronunțe în sensul înregistrării sau respingerii înregistrării unui candidat sau respingerii unei candidaturi la funcția de Președinte al României. Depășirea acestui termen poate atrage respingerea contestației astfel formulate[9]. În jurisprudența sa constantă, Curtea

---

[1] S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, comentariu pe articole, op. cit.,* p. 1434.

[2] Republicată în M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011, cu modificările și completările ulterioare.

[3] Atribuție prevăzută de art. 146 lit. f) din Constituție.

[4] Potrivit art. 146 lit. f) din Constituție.

[5] I. Moraru, M. Constantinescu, *Curtea Constituțională a României,* Ed. Albatros, București, 1997, p. 41.

[6] N.M. Stoicu, *Rolul Curții Constituționale în menținerea echilibrului puterilor statului,* în volumul I. Cochinț, M. Enache (coord.), *In honorem Ioan Vida. Reforma statului în cadrul democrației constituționale, op. cit.,* p. 196.

[7] Republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

[8] Poate fi vorba de ceilalți candidați, de partide politice, de alianțe politice sau electorale, ori de alegători.

[9] Hotărârea Curții Constituționale nr. 44 din 28 septembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 711 din 29 septembrie 2014 privind contestarea înregistrării candidaturii domnului Szolt Szilagyi la alegerile pentru președintele României din 2014. Aceleași aspecte au fost invocate și în hotărârea nr. 40 din 26 septembrie 2014 a Curții Constituționale privind contestarea înregistrării candidaturii domnului Kelemen Hunor la alegerile pentru președintele României din anul 2014, prin care *„Curtea constată că a fost tardiv introdusă contestația și o respinge"* (publicată în M. Of. nr. 711 din 29 septembrie 2014).

Constituțională a statuat că *„atât condițiile de eligibilitate, cât şi impedimentele constituționale pentru a fi ales în funcția de Preşedinte al României sunt prevăzute expres şi limitativ în Constituție şi în Legea nr. 370/2004"*[1]. În ceea ce priveşte ultimele alegeri prezidențiale desfăşurate în România *„Curtea Constituțională a emis un număr de 50 de hotărâri privind soluționarea contestațiilor depuse împotriva candidaturilor, iar aceste contestații i-au vizat deopotrivă pe toți cei 14 candidați la alegerile prezidențiale"*[2].

2.2. Mandatul Preşedintelui. Noțiunea de *„mandat"* evocă întinderea în timp a exercitării prerogativelor de către titularul unei demnități publice, mai exact perioada pentru care acel titular este numit sau ales într-o astfel de demnitate. Accentuăm faptul că ideea de *mandat* este legată de o demnitate publică şi are o *determinare constituțională* chiar în formula de *mandat al Preşedintelui.* Astfel, art. 81 alin. (4) se referă la *numărul de* ***mandate*** *pe care le poate exercita un preşedinte în România,* recunoscând faptul că *acestea pot fi şi succesive.* În afara acestui text, termenul de *mandat* este consacrat şi de alte texte constituționale, cum ar fi art. 140 alin. (4) teza întâi, respectiv art. 142 alin. (2), conform cărora *membrii Curții de Conturi* şi cei ai Curții Constituționale *se aleg pentru un mandat de nouă ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit.* Până la revizuirea Constituției, durata mandatului Preşedintelui era de patru ani. Prin legea de revizuire, mandatul şefului de stat a fost prelungit cu un an față de cel al Parlamentului, soluție care era necesară pentru a asigura continuitatea instituției prezidențiale în perioada campaniilor electorale parlamentare, ceea ce reprezintă un plus de garanție pentru stabilitatea politică a țării[3].

Precizăm că asupra normei cuprinse în art. 81 alin. (4) s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 1/1996[4], fiind sesizată cu privire la faptul că unul dintre foştii preşedinți ai țării exercitase această funcție în perioada 1990-1992[5], şi s-a considerat că respectiva perioadă, când alegerea s-a făcut înainte de intrarea în vigoare a Constituției României din 1991, reprezintă un *„mandat prezidențial"*, care exclude dreptul celui care îl exercitase pe acesta şi mandatul din perioada 1992-1996 să mai candideze pentru funcția de Preşedinte. Curtea Constituțională a statuat, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 1/1996, că interdicția instituită prin art. 81 alin. (4) se referă la un *mandat prezidențial,* noțiune consacrată pentru prima dată prin Constituția României din 1991, iar aceste norme se aplică doar pentru viitor, ele nu retroactivează. Aceasta deoarece *„mandatul de Preşedinte al României reglementat de Legea fundamentală nu poate fi aşezat în prelungirea unor durate de îndeplinire a funcției de Preşedinte al României anterioare intrării în vigoare a Constituției din anul 1991".*

Mandatul se exercită de la depunerea jurământului până la depunerea jurământului Preşedintelui nou ales. El poate fi prelungit numai prin **lege organică** şi numai în caz de **război sau catastrofă**.

---

[1] A se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr. 49 din 17 octombrie 2014 privind contestația înregistrării candidaturii domnului Victor Viorel Ponta la alegerile pentru preşedintele României din 2014, publicată în M. Of. nr. 760 din 20 octombrie 2014, prin care a fost respinsă contestația formulată pentru că *„a fost introdusă cu depăşirea termenului prevăzut de Legea nr. 370/2004".*

[2] Ş. Deaconu, A. Damcali, *Rolul Curții Constituționale de garant al respectării procedurii de alegere a Preşedintelui României – Experiența anului 2014,* în Revista de Drept Public nr. 4/2014, p. 74.

[3] M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.,* p. 143.

[4] Hotărârea Curții Constituționale nr. 1/1996, publicată în M. Of. nr. 213 din 9 septembrie 1996.

[5] Este vorba despre fostul preşedinte Ion Iliescu.

În ceea ce priveşte **durata mandatelor preşedinților statelor membre ale Uniunii Europene**[1], ea variază între patru şi şapte ani. Pentru exemplificare, menționăm durata mandatelor preşedinților din Uniunea Europeană:

- mandat de **patru ani** în Polonia;
- mandat de **cinci ani** în state precum Bulgaria, Cehia, Cipru, Estonia, Franța, Grecia, Germania, Lituania, Malta, Polonia, Portugalia, Slovacia, Slovenia, Ungaria şi, bineînțeles, România;
- mandat de **şase ani** în state precum Finlanda;
- mandat de **şapte ani** în state precum Italia, Irlanda.

Restul celorlalte state (Belgia, Danemarca, Luxemburg, Olanda, Spania, Suedia şi încă Marea Britanie) au ca formă de guvernământ *monarhia constituțională*, în care şeful de stat este rezultatul sistemului de *dinastie ereditară,* pentru o *durată nelimitată în timp.*

Pe perioada exercitării mandatului, **Preşedintele României nu poate fi membru al unui partid politic şi nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată.** Constatăm că prin Constituție se consacră o incompatibilitate absolută între demnitatea publică de preşedinte şi orice altă funcție publică sau privată. Este singura funcție sau demnitate publică în stat pentru care se instituie un regim atât de sever al incompatibilității. Incompatibilitatea exprimă interdicția ca o anumită persoană să poată exercita în acelaşi timp două activități sau funcții, inclusiv demnități publice, care prin caracterul lor sunt contradictorii[2]. Incompatibilitatea nu reprezintă doar o măsură de protecție a funcției în considerarea căreia a fost instituită, ci şi a celor cu care această funcție devine incompatibilă, împiedicând cumulul lor, deoarece confuzia de competențe şi de roluri pe care ar crea-o un asemenea cumul ar fi în dauna celor două funcții, a imparțialității, obiectivității şi independenței pe care exercițiul lor le presupune[3].

§ 3. Sfera atribuțiilor Preşedintelui României

Sub aspect terminologic, atribuțiile desemnează conținutul competenței materiale a unei autorități publice, în general, şi a Preşedintelui, în particular.

Atribuțiile şefului de stat sunt prevăzute în principal în Constituție, cu precădere în titlul III, capitolul II, consacrat reglementării acestei instituții, dar şi în alte părți ale Constituției. *Exempli gratia*, atribuția de *promulgare a legilor*, care este specifică fiecărui şef de stat, indiferent de forma de guvernământ, este reglementată în primul capitol al titlului III, privind Parlamentul României, art. 77. În scopul exercitării de către Preşedintele României a prerogativelor care îi sunt stabilite prin Constituția României şi alte legi, se organizează şi funcționează **Administrația prezidențială**, instituție publică având personalitate juridică şi care are sediul în Bucureşti, Palatul Cotroceni[4].

---

[1] Sursa I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția Românei, comentariu pe articole, op. cit.*, pp. 764-765.

[2] C. Ionescu, *Constituția României, comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare şi jurisprudența Curții Constituționale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010, p. 212.

[3] F.V. Gilia, *Regimul incompatibilităților parlamentare în dreptul comparat,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011, p. 47.

[4] Conform prevederilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea preşedintelui României, cu modificările şi completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 175 din 11 iulie 1994 şi republicată în M. Of. nr. 372 din 18 mai 2017.

În literatura de specialitate există mai multe criterii de clasificare a atribuțiilor Președintelui[1]. Unii autori le clasifică în funcție de **regimul lor juridic,** identificând **atribuții pentru exercitarea cărora Președintele cooperează cu alte autorități publice** și **atribuții pentru exercitarea cărora Președintele nu solicită concursul altor autorități publice**[2].

Un criteriu esențial de clasificare este cel determinat de art. 80 din Constituție referitor la rolul Președintelui, care ne permite să identificăm atribuții specifice fiecăreia dintre dimensiunile statutul constituțional al Președintelui. Vom identifica astfel, în funcție de acest criteriu, **atribuții pe care Președintele le exercită ca șef de stat** (de exemplu, promulgarea legii, grațierea individuală); **atribuții exercitate în calitate de șef al executivului** (de exemplu, atribuțiile privind învestitura Guvernului, revocarea membrilor Guvernului, participarea la ședințele Guvernului și consultarea acestuia); **atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului român în plan intern și extern** (de exemplu, atribuțiile din domeniul politicii externe); **atribuții exercitate în calitate de garant al independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării** (calitatea de comandant al forțelor armate, respectiv atribuțiile în domeniul apărării și în situații excepționale, cea de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării); **atribuții exercitate în realizarea rolului de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice** și, legate de acestea, în realizarea **funcției de mediere între puterile statului și între stat și societate** (de exemplu, numirea a trei judecători la Curtea Constituțională, sesizarea Curții Constituționale în cadrul controlului prealabil de constituționalitate și în cel al existenței unor conflicte juridice de natură constituțională).

În cele ce urmează, vom analiza atribuțiile Președintelui în funcție de **subiectele de drept față de care sau cu implicarea cărora se exercită** și identificăm următoarele categorii de atribuții:

§ 4. Atribuții realizate în raporturile cu Parlamentul, în calitatea acestuia de organ reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

La această primă categorie, identificăm mai multe atribuții.

4.1. Promulgarea legilor de către Președinte

Potrivit art. 77 din Constituție[3], Președintele îndeplinește această funcție ancestrală[4], specifică fiecărui șef de stat, indiferent de forma de guvernământ sau de regimul politic, aceea de a învesti legea cu formulă executorie[5]. Președintele dispune și *publicarea legii în Monitorul Oficial*[6].

---

[1] Cu privire la unele din aceste criterii, v. C. Ionescu, *Regimul politic în România,* Ed. All Beck, București, 2002, pp. 234-236.

[2] C. Ionescu, *Regimul politic în România, op. cit.,* p. 234.

[3] Precizăm că acest articol este plasat în capitolul I al Titlului III, consacrat autorităților publice.

[4] Despre semnificația actului de promulgare a legii de către președinte, v. și I. Muraru, S. E. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice,* Ed. All Beck, București, 2003, vol. II, p. 255.

[5] I. Vida, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, *Constituția României comentată, op. cit.,* p. 177.

[6] I. Vida, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 177.

După cum s-a atras atenția de către reputați specialiști, se impune a deosebi **promulgarea legii** de **sancțiunea legii,** care se regăsea în constituțiile din perioada interbelică, care includeau șeful statului în categoria puterii legiuitoare[1]. O asemenea prerogativă s-a regăsit în toate Constituțiile României, începând cu cea din 1866, continuând cu cea din 1923 și 1938, pentru ca, în regimurile de tip totalitar, să fie desființată. În opinia unui autor[2], această instituție *„generează mai degrabă raporturi de control decât raporturi de colaborare între Parlament și Președinte".* În opinia noastră, această ipoteză este greu de acceptat, din perspectiva faptului că Parlamentul este *unica autoritate legiuitoare a țării,* calitate care o dublează pe cea de *organ reprezentativ suprem al poporului român,* conferind acestei autorități publice plenitudine de competență în materie de legiferare. Credem că regimul juridic al promulgării de către Președinte a legii, inclusiv dreptul de a se opune acestui act, derivă cu precădere din rolul Președintelui de șef al statului și de autoritate care veghează la respectarea Constituției, Legea fundamentală a statului pe care îl conduce. Din acest rol derivă vocația de a aprecia asupra oportunității legii, sesizând Parlamentul, sau asupra constituționalității ei, sesizând Curtea Constituțională.

Termenul pus la dispoziția Președintelui pentru a promulga legea este de **20 de zile de la primirea legii spre promulgare.**

Prin **excepție,** termenul se reduce la jumătate, respectiv **zece zile** atunci când Președintele, înainte de promulgarea legii, se opune acesteia, prevalându-se de unul dintre procedeele constituționale pe care le are la dispoziție: **sesizarea Curții Constituționale** sau **cererea de reexaminare a legii.**

Modalitățile prin care Președintele se opune promulgării legii sunt:

– prin **exercitarea dreptului de a sesiza Curtea Constituțională** atunci când apreciază că legea prezintă aspecte de neconstituționalitate;

– prin **trimiterea legii spre reexaminare de către Parlament** atunci când apreciază că legea prezintă aspecte de neoportunitate politică[3]. Precizăm că Președintele poate cere o singură dată reexaminarea legii de către Parlament și, respectiv, poate sesiza o singură dată Curtea Constituțională, în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate.

După scurgerea termenelor precizate mai sus, intervine caracterul obligatoriu al promulgării.

Prin intermediul celor două prerogative ale Președintelui se poate ajunge la *„modificări ale textului legal sau chiar blocarea intrării în vigoare a legii adoptate de Parlament"*[4]. De aceea, ele trebuie exercitate cu responsabilitate, excluzând orice manifestare discreționară, cum se mai întâmplă uneori cu exercitarea unor atribuții de către alte autorități, care prezintă relative similitudini, și ne referim la atacarea de către prefect a actelor administrației publice locale.

Prin deciziile Curții Constituționale nr. 30 din 27 ianuarie 2016 și nr. 31 din 27 ianuarie 2016, publicate în același Monitor Oficial[5], Curtea s-a pronunțat asupra unor dispoziții din Regulamentele parlamentare care vizau exercitarea de către Președinte a atribuției de a promulga legea. Obiectul **Deciziei nr. 30/2016** l-a reprezentat art. 137

---

[1] M. Constantinescu, I. Vida, *Promulgarea legii,* în Dreptul nr. 9/2000, pp. 9 și urm.

[2] B. Dima, *Conflictul dintre Palate, op. cit.,* p. 304.

[3] Pentru dezvoltarea acestei probleme, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 305-308; T. Drăganu, *op. cit.,* pp. 121-125.

[4] B. Dima, *Conflictul dintre Palate, op. cit.,* p. 308.

[5] Este vorba despre M. Of. nr. 117 din 16 februarie 2016.

din Regulamentul Camerei Deputaților[1]. Prin acest text se prevăd unele reguli procedurale privind soluționarea cererii de reexaminare a unei legi de către Camera Deputaților[2]. Autorii sesizării au considerat că norma criticată este contrară art. 1 alin. (5) din Constituție care consacră obligativitatea legii şi a Constituției şi art. 77 referitor la procedura de reexaminare a legii. Între argumentele invocate se regăsesc şi cele care privesc caracterul echivoc al redactării textelor criticate, precum şi faptul că acestea, în redactarea în vigoare, au fost elaborate astfel încât să excludă posibilitatea Parlamentului de a respinge legea adoptată inițial ca urmare a admiterii unei cereri de reexaminare formulate de Preşedintele României.

În decizia pronunțată, Curtea a reținut că, *„în aplicarea normelor constituționale ale art. 77, Parlamentul trebuie să reexamineze toate textele de lege la care face referire cererea Preşedintelui României, precum şi cele care au legătură cu acestea, asigurându-se succesiunea logică a ideilor şi coerența reglementării. În acest context, se impun a fi modificate chiar şi unele dispoziții ale legii care nu au fost în mod expres cuprinse în cererea de reexaminare, dar care sunt în mod indisolubil legate de acestea"*. Mai reține Curtea că, *„în ambele ipoteze prevăzute de norma criticată, legiuitorul reglementează trimiterea legii spre promulgare Preşedintelui, fapt ce este de natură să creeze confuzie cu privire la posibilitatea Camerei Deputaților de a respinge legea reexaminată, dacă prin cererea formulată de Preşedinte se solicită acest lucru, situație în care nu se mai impune trimiterea legii spre promulgare"*. Acest lucru nu este în concordanță cu jurisprudența constantă a Curții Constituționale în sensul că *„cererea de reexaminare nu poate afecta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării"*. Pentru aceste argumente şi altele care se regăsesc în considerentele Deciziei nr. 30/2016, Curtea Constituțională **a admis excepția de**

---

[1] Aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 8/1994 (M. Of. nr. 50 din 25 februarie 1994), republicat în M. Of. nr. 437 din 18 iunie 2015.

[2] Art. 137 are următorul conținut:

„(1) Reexaminarea legii de către Camera Deputaților, în urma cererii făcute de Preşedintele României, în temeiul art. 77 alin. (2) din Constituția României, republicată, va avea loc în cel mult 30 de zile de la primirea cererii. Reexaminarea legii se efectuează mai întâi de Camera Deputaților, dacă aceasta a fost prima Cameră sesizată, după care se trimite legea adoptată Senatului, care va decide definitiv. În situația în care Camera Deputaților este Cameră decizională, legea adoptată se trimite Preşedintelui în vederea promulgării. (2) Reexaminarea legii pe baza cererii Preşedintelui României se face cu respectarea procedurii legislative. (3) Raportul comisiei, cu privire la solicitările formulate de Preşedintele României cuprinse în cererea de reexaminare, va cuprinde una dintre cele 3 variante: a) propunerea de adoptare a legii modificate şi completate în întregime sau parțial, în sensul cerut de Preşedinte în cererea de reexaminare; b) propunerea de adoptare a legii în forma adoptată inițial de Parlament, în cazul în care se resping solicitările formulate în cererea de reexaminare; c) propunerea de respingere a legii. În cazul în care solicitările din cererea de reexaminare sunt acceptate, în parte sau în totalitate, comisia va formula textele corespunzătoare şi raportul va cuprinde toate amendamentele admise şi respinse depuse de deputați. Textele propuse trebuie să aibă legătură cu solicitările din cererea de reexaminare şi să asigure corelarea tehnico-legislativă a tuturor dispozițiilor legii. În cazul în care se resping solicitările formulate în cererea de reexaminare, raportul nu va mai cuprinde amendamentele depuse. (4) Se supun dezbaterii plenului Camerei Deputaților, după regulile procedurii legislative, propunerile Comisiei sesizate în fond de adoptare a legii modificate sau completate în întregime sau parțial, în sensul solicitărilor formulate de Preşedintele României cuprinse în cererea de reexaminare, sau, după caz, propunerile Comisiei de adoptare a legii în forma adoptată inițial, în cazul respingerii solicitărilor cuprinse în cererea de reexaminare. În şedința dedicată votului final se votează legea în ansamblul ei. Dacă nicio formă a legii supusă aprobării nu este adoptată de Cameră, legea este respinsă. (5) În situația în care propunerea de respingere a legii nu întruneşte numărul de voturi necesar adoptării, se restituie comisiei în vederea reexaminării, avându-se în vedere încadrarea în termenul prevăzut la alin. (1)".

neconstituționalitate a art. 137 alin. (3), (4) și (5) din Regulamentul Camerei Deputaților, modificat prin Hotărârea nr. 106/2015, declarând textul neconstituțional.

Decizia nr. 31/2016 a avut ca obiect sesizarea de neconstituționalitate a art. 56[1] din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 4/1992[2], astfel cum a fost el modificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 46/2015[3], pentru aceleași argumente invocate și în situația anterioară. Soluționând sesizarea, Curtea a statuat că *„dispozițiile criticate nu prevăd procedura referitoare la votul final pe legea în ansamblul său după încheierea dezbaterilor ce au loc în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului și efectuarea votului asupra raportului întocmit de comisiile competente"*. A mai considerat Curtea că, *„în ambele ipoteze prevăzute de norma criticată, legiuitorul reglementează trimiterea legii spre promulgare Președintelui, fapt ce este de natură să creeze confuzie cu privire la posibilitatea Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, de a respinge legea reexaminată, dacă prin cererea formulată de Președinte se solicită acest lucru"*. În acest fel, *„prevederea expresă a celor două soluții (...) poate duce la concluzia că legiuitorul înlătură posibilitatea celor două Camere, în ședință comună, de a reveni asupra unei legi adoptate, prin acordarea unui vot de respingere a ei, la solicitarea Președintelui României"*. Pentru aceste considerente, și altele regăsite în conținutul deciziei prezentate, Curtea a apreciat că *„dispozițiile art. 56 alin. (2) și (3) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului sunt echivoce cu privire la posibilitatea Camerei Deputaților și Senatului, în ședință comună, de a vota respingerea unei legi ca urmare a reexaminării declanșate de cererea Președintelui României, astfel că nu respectă cerințele referitoare la calitatea legii, respectiv nu întrunesc condițiile de claritate, precizie și previzibilitate, fiind contrare dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție"* și **a declarat textul neconstituțional.**

Considerăm relevante și importante cele două decizii, date fiind problemele pe care ele le ridică în practică. În calitate de fost parlamentar, de multe ori ne confruntam cu aspectele pe care ele le ridică la comisiile de specialitate ale Senatului. Este apreciabilă perseverența Curții de a clarifica dispozițiile, nu întotdeauna clare, ale dispozițiilor regulamentelor parlamentare și consistența argumentelor aduse. Cu aceeași obiectivitate semnalăm și fragilitatea unora dintre ele, cum ar fi cele care fac referire la *exigențele constituționale privind claritatea legii* sau care determină Curtea să se pronunțe confruntând legea criticată cu dispozițiile unei alte legi, nu ale Constituției.

Precizăm că atribuția promulgării legii de către șeful de stat se regăsește reglementată și în Constituțiile altor state, într-un mod sensibil apropiat, cu recunoașterea sau nu a prerogativei de a declanșa controlul *a apriori* de constituționalitate a ei. Termenele de promulgare sunt **mai scurte** (de exemplu, 15 zile în Franța sau zece zile în Lituania) sau **mai lungi** (de exemplu, o lună în Italia).

---

[1] Art. 56 are următorul conținut: *„(1) Președintele României are dreptul, înainte de a promulga legea, să solicite ambelor Camere, printr-o cerere motivată, o nouă deliberare asupra legii sau a unor articole de lege adoptate în ședința comună a celor două Camere. Cererile de reexaminare a legilor adoptate în ședințele comune se trimit spre dezbatere comisiilor sesizate inițial în fond. Cererile de reexaminare a legilor pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea se trimit, spre dezbatere, comisiilor în a căror competență intră materia reglementată de respectivele legi. În cadrul cererii de reexaminare, Parlamentul poate să modifice în totalitate sau parțial textele care au legătură cu cererea de reexaminare, inclusiv prin recorelarea dispozițiilor legii".*

[2] Republicat în M. Of. nr. 461 din 25 iulie 2013.

[3] Publicată în M. Of. nr. 931 din 16 decembrie 2015.

4.2. Adresarea de mesaje Parlamentului

Am convenit, încă din primul capitol al prezentului tratat, că separarea puterilor în stat nu a exclus niciodată o colaborare între puteri, realizate pe un criteriu de loialitate, după cum se susține și în jurisprudența Curții Constituționale. Principiul colaborării loiale a puterilor, alături de separarea dintre ele, are rolul de a asigura acel echilibru, pe care îl proclamă expres art. 1 alin. (4), ca a doua componentă a principiului separației puterilor în stat. Mesajul este unul dintre instrumentele prin care se asigură colaborarea dintre legislativ și executiv, reprezentat de Președinte.

Sediul materiei este art. **88 din Constituție,** care, într-o formulă concisă, recunoaşte **dreptul Preşedintelui de a adresa mesaje Parlamentului** cu privire la **principalele probleme politice ale națiunii,** raportat la art. 92 alin. (3) al Legii fundamentale.

Art. 98 alin. (2) interzice Președintelui interimar să exercite mai multe atribuții, printre care și pe aceea de a adresa mesaje Parlamentului, care reprezintă un *„act cu caracter politic al Președintelui României, prin care acesta se poate adresa Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale națiunii"*[1].

Vom analiza în cele ce urmează regimul juridic al celor două tipuri de mesaje menționate anterior.

A. Regimul juridic al mesajului prevăzut de art. 88 din Constituție

Din punctul de vedere al semnificației sale, **mesajul** reprezintă **un mijloc de legătură între două autorități publice,** unul dintre șefii executivului și organul reprezentativ suprem al poporului român.

Sfera problemelor discutate cu ocazia mesajului este lăsată la deplina latitudine a Președintelui. Considerăm însă că această libertate a Președintelui în a determina sfera problemelor ce vor face obiectul mesajului nu este nelimitată, că ea trebuie să se înscrie în sfera celor care se circumscriu competenței Președintelui.

Mesajul reprezintă **un act juridic exclusiv și unilateral al Președintelui, care nu îmbracă forma unui decret** și care intră în categoria **actelor politice ale șefului de stat.**

El **nu atrage efectele juridice ale unui decret,** singura consecință pe care o determină fiind, potrivit art. 65 alin. (2) lit. a), *„întrunirea Camerelor în ședință pentru a-l primi"*.

Nu este obligatorie și dezbaterea mesajului, după cum a statuat Curtea Constituțională în Decizia nr. 87/1994[2].

B. Regimul juridic al mesajului prevăzut de art. 92 alin. (3) din Constituție

Un alt regim juridic va avea **mesajul prevăzut de art. 92 alin. (3)**, prin care **Președintele aduce la cunoștința Parlamentului măsurile luate cu ocazia respingerii unei agresiuni armate** astfel:

– Camerele vor fi obligate să se întrunească nu doar ca să primească mesajul, ci ca să-l și dezbată;

– Președintele va participa la dezbatere;

– mesajul se concretizează într-un decret contrasemnat de primul-ministru, el având deci o natură **complexă, politică** și **juridică** în același timp.

---

[1] V. Vedinaș, T.N. Godeanu, E. Constantinescu, *Dicționar de drept public. Drept constituțional și drept administrativ,* Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 95.

[2] Publicată în M. Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994.

În doctrina de specialitate s-a formulat propunerea, pe care o împărtășim, ca temele mesajului, ca și cele ale consultării Parlamentului să se încadreze în ordinea constituțională existentă. În acest fel se va evita situația ca Parlamentul să poată fi consultat cu privire la anumite probleme care excedează ordinii constituționale[1]. În România a fost cazul consultării cu privire la organizarea unui referendum care să vizeze trecerea la Parlamentul unicameral, care a și fost urmată de un referendum. Cum vom arăta și cu prilejul analizei regimului juridic al referendumului, apreciem că se plasează în afara limitelor constituționale transmiterea de mesaje, realizarea de consultări sau organizarea de referendumuri care au ca obiect teme care excedează prevederilor constituționale sau atribuțiilor pe care le exercită, potrivit Constituției, șeful de stat.

4.3. Convocarea Parlamentului în sesiuni

Sediul materiei este reprezentat de art. 63 alin. (3) și art. 66 alin. (2). Sesiunile parlamentare reprezintă forma de lucru a Parlamentului.

Art. **63 alin. (3)** reglementează convocarea de către Președinte a Parlamentului nou ales în cel mult 20 de zile de la alegeri.

Art. 66 alin. (2) vizează **întrunirea în sesiuni extraordinare a Parlamentului,** la **cererea Președintelui României,** a Biroului Permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul parlamentarilor.

Trebuie să facem distincție între cele două tipuri de convocare. Dacă în primul caz Președintele are *obligația constituțională* de a convoca Parlamentul rezultat în urma alegerilor parlamentare, în cel de-al doilea caz el este *unul din subiectele de sesizare a unei sesiuni extraordinare*[2]. Acest drept mai aparține și birourilor permanente ale celor două Camere și a cel puțin unei treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. În ceea ce privește cea de-a doua situație, Președintele, mai exact, ne apare ca *unul din subiectele care pot solicita întrunirea Parlamentului în sesiune extraordinară,* sesizând existența unei anumite situații care o impune.

Dreptul de a cere convocarea propriu-zisă aparține celor doi președinți ai Camerelor.

4.4. Dizolvarea Parlamentului de către Președinte

După cum am mai arătat[3], Constituția prevede, cu caracter de principiu, dreptul președintelui de a dizolva Parlamentul, însă instituie o procedură greoaie, în care centrul de greutate cade pe Parlament și nu pe Președinte. Avem în vedere condițiile pe care le instituie art. 89, care deosebesc fundamental reglementarea constituțională din România de cea din Franța, de exemplu, țară unde regăsim un regim semiprezidențial tipic, în care Președintele, pentru a iniția procedura de dizolvare, are nevoie doar să se consulte cu președinții Camerelor Parlamentului și cu primul-ministru.

Recunoașterea pentru Președinte a acestui drept *„este rezultatul unei practici istorice, în cadrul căruia se recunoaște șefului executivului un asemenea drept"*[4]. Situația diferă în funcție de regimul politic. Astfel, în statele prezidențiale, nu este recunoscută

---

[1] Pentru dezvoltări, a se vedea C.R. Tomescu, *Raporturile dintre Guvern și Parlament,* Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 90.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 3-a, p. 142.

[3] În partea consacrată analizei regimului politic în România.

[4] I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* p. 51.

şefului de stat o asemenea prerogativă, pe când în cele semiprezidențiale şi parlamentare ea este în principiu recunoscută[1].

În conformitate cu **art. 89** din Constituția României, Preşedintelui îi este recunoscut **dreptul de a dizolva Parlamentul,** care este suspus unor condiții speciale, şi anume:

– consultarea preşedinților celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare;

– condițiile în care poate fi cerută dizolvarea sunt reprezentate de *neacordarea votului de învestitură în termen de 60 de zile de la prima solicitare, coroborată cu respingerea, în acest interval, a cel puțin două solicitări de învestitură;*

– în cursul unui an, Parlamentul nu poate fi dizolvat decât o dată;

– este interzisă dizolvarea Parlamentului în timpul stării de asediu ori a celei de urgență ori în ultimele şase luni ale mandatului Preşedintelui.

În doctrină s-a remarcat faptul că exercitarea acestei prerogative **este o facultate** şi **nu o obligație pentru Preşedinte**[2], concluzie desprinsă şi din modul de formulare a textului, respectiv faptul că *„Preşedintele poate dizolva Parlamentul dacă...".* Nu este mai puțin adevărat, în opinia noastră, că, dacă există o asemenea situație, Preşedintele are responsabilitatea să dizolve Parlamentul, nu doar latitudinea să facă acest lucru.

§ 5. Atribuții realizate în raporturile cu justiția

5.1. Numirea judecătorilor şi procurorilor

În conformitate cu prevederile art. 134 alin. (1) din Constituție, judecătorii şi procurorii, cu excepția celor stagiari, sunt numiți de Preşedintele României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii (C.S.M.). Implicarea C.S.M. în procedura de numire a judecătorilor şi procurorilor este fundamentată pe rolul pe care Constituția îl conferă acestei autorități publice, prin art. 133 alin. (1), de **garant al independenței justiției.**

Potrivit art. 125 alin. (1), judecătorii numiți de Preşedintele României **se bucură de inamovibilitate.** Dispozițiile constituționale sunt dezvoltate de prevederile Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară[3] şi ale Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al magistraturii[4].

Inamovibilitatea reprezintă, alături de stabilitate, o **garanție** pe care statul o acordă unor categorii de funcționari publici *că nu vor fi suspendați sau revocați decât pentru cauze disciplinare. Ea se deosebeşte de stabilitate prin aceea că funcționarul inamovibil nu va putea fi mutat nici în interes de serviciu, nici măcar prin avansare*[5].

5.2. Acordarea grațierii individuale

Ea reprezintă un drept universal[6], sacrosant al şefului de stat şi, totodată, un act de clemență pe care îl face acesta şi prin intermediul căruia o persoană condamnată

---

[1] B. Dima, *Conflictul dintre Palate, op. cit.,* p. 289.
[2] I. Vida, *Puterea executivă şi administrația publică, op. cit.,* p. 51.
[3] Republicată în M. Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005.
[4] Republicată în M. Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012.
[5] V. Vedinaş, *Statutul funcționarilor publici,* Ed. Nemira, Bucureşti, 1998, p. 144.
[6] I. Vida, *op. cit.,* p. 61.

penal este scutită, integral sau parțial, de executarea pedepsei, care a fost stabilită prin hotărâre judecătorească de condamnare rămasă definitivă. Sub aspect istoric, *„procedura grațierii a fost utilizată încă din Antichitate, ca putere a suveranului, originile sale regăsindu-se în divinitate și în religie"*[1].

Potrivit art. 1 din Legea nr. 546/2002 privind grațierea și procedura acordării grațierii[2], grațierea reprezintă *înlăturarea, în tot sau în parte, a executării pedepsei aplicate de instanță ori comutarea pedepsei într-una mai ușoară.* Din conținutul acestei definiții rezultă că grațierea poate avea ca efect, după caz:

– înlăturarea pedepsei aplicate de instanță, care poate avea loc în totalitate sau parțial;

– transformarea pedepsei aplicate într-una mai ușoară.

Din aceeași definiție rezultă că, în sistemul românesc, **grațierea este condiționată de existența unei pedepse dispuse de o instanță, prin hotărâre,** rezultând, *per a contrario,* că absența unei condamnări judecătorești exclude dreptul Președintelui de a exercita această atribuție.

Grațierea se realizează prin **decrete** care, conform art. 100 alin. (2), sunt **contrasemnate de primul-ministru.** În cazul în care primul-ministru refuză să contrasemneze decretul, Curtea Constituțională a statuat că el nu este obligat să motiveze refuzul de a contrasemna decretele Președintelui despre care Constituția afirmă că se supun acestei operațiuni juridice din partea lui. Chiar dacă decizia Curții[3] se referă la o altă categorie de decrete, respectiv cele prin care Președintele conferă decorații, argumentele sale pot fi extrapolate prin modul în care au fost fundamentale la orice tip de acte ale sale care se supun contrasemnării: *„Prim-ministrul are competența constituțională de a refuza contrasemnarea decretului de conferire a decorațiilor atât pentru motive de legalitate, cât și de oportunitate (...), motivarea refuzului de a contrasemna decretul nu poate fi calificată nici ca fiind parte componentă a refuzului, nici ca având un caracter justificat sau nejustificat și, în consecință, nici nu poate forma obiectul unui control cu caracter jurisdicțional realizat, eventual, de Curtea Constituțională"*[4]. În ceea ce ne privește, apreciem că este discutabilă, cel puțin în parte, decizia pronunțată. Astfel, considerăm a fi forțată exprimarea conform căreia *„prim-ministrul are competența constituțională de a refuza contrasemnarea",* indiferent dacă avem în vedere motivele de nelegalitate sau neoportunitate. În opinia noastră, nu se poate vorbi despre o *competență* (atribuție mai corect, competența fiind o exprimare neadecvată – n.a.) *de a refuza contrasemnarea,* ci despre o *atribuție de a contrasemna,* căreia îi corespunde, ca un corolar, **dreptul prim-ministrului de a nu contrasemna,** care se regăsește și la alte acte juridice. De exemplu, **actele consiliului local se contrasemnează de către secretarul unității administrativ-teritoriale,** potrivit art. 47 din Legea nr. 215/2001, iar acesta *nu va contrasemna hotărârea în cazul în care consideră că aceasta este ilegală.* ***În acest caz, va depune în scris și motivat***

---

[1] A.M.I. Ciobanu, A.N. Ștefan, *Grațierea individuală a persoanelor fizice: considerații asupra prerogativei Președintelui României, prevăzută de art. 94 lit. d) din Constituția României, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 55.

[2] Republicată în M. Of. nr. 287 din 18 aprilie 2014.

[3] Decizia C.C.R. nr. 285/2014, publicată în M. Of. nr. 478 din 28 iunie 2014, pronunțată în soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională dintre prim-ministru, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte.

[4] În continuarea argumentării, instanța de contencios constituțional arată că *„Motivarea nu ar însemna decât indicarea temeiurilor subiective care au stat la baza deciziei luate fără a exista o finalitate juridică a acestei operațiuni tehnice în sensul generării unei noi competențe în sarcina Președintelui României".*

consiliului local opinia sa, care va fi consemnată în procesul-verbal de şedinţă. Pentru identitate de raţiune, considerăm că, **şi în cazul în care prim-ministrul exprimă un refuz de a contrasemna, refuzul său trebuie să fie motivat.** În opinia noastră, pentru identitate de raţiune, de regimul juridic al motivării ţine faptul că **orice refuz trebuie să fie motivat,** să fie arătate argumentele de fapt şi de drept care îl împiedică pe titularul unei atribuţii să o exercite. Dacă exercitarea efectivă a atribuţiei nu trebuie motivată, refuzul de a o exercita trebuie motivat. Opinia Curţii Constituţionale este îmbrăţişată şi în doctrină[1]. În ceea ce priveşte precizarea Curţii Constituţionale conform căreia *motivarea refuzului nu poate face obiectul unui control cu caracter jurisdicţional realizat, eventual, de Curtea Constituţională,* ea este temeinică, dat fiind faptul că, **sub aspectul naturii juridice, motivarea reprezintă o operaţiune juridică concomitentă emiterii sau adoptării unui act, care nu are o identitate juridică distinctă,** motiv pentru care **ea nu poate fi atacată de sine stătător în faţa instanţei de contencios administrativ sau constituţional[2].**

În ceea ce priveşte posibilitatea exercitării sau nu a unui control de legalitate asupra acestor acte, subscriem opiniei potrivit căreia, în spiritul respectării caracterului suprem al Constituţiei şi în condiţiile în care Legea nr. 546/2002 privind graţierea şi procedura acordării graţierii nu au fost declarate neconstituţionale, ele pot face obiectul unei acţiuni în faţa instanţei de contencios administrativ, care va putea verifica îndeplinirea condiţiilor prevăzute de lege sub aspect procedural, formal[3]. Referitor la condiţiile de fond, de oportunitate, ne raliem opiniei exprimate de Curtea Constituţională conform căreia graţierea individuală reprezintă *„un apanaj tradiţional al şefului statului, care nu are obligaţia să-şi motiveze măsura luată, astfel că, orice explicaţii ar da, inclusiv aceea că nu a fost convins de justeţea pedepselor aplicate, nu-i poate fi imputată"*[4]. În cei 29 de ani de democraţie postdecembristă, fiecare dintre Preşedinţii României a procedat la exercitarea acestei atribuţii, înregistrându-se, până la actualul şef de stat, o evoluţie a numărului de decrete de graţiere, respectiv de persoane care au beneficiat de ea, care reflectă viziunea pe care fiecare şef de stat a avut-o asupra acestei instituţii, respectiv specificitatea situaţiilor vizate în cererile formulate[5].

Sub aspect **procedural,** graţierea se acordă în baza unei **cereri** care trebuie să cuprindă, pe lângă datele de identificare ale persoanei, motivele cererii, la care se ataşează toate documentele relevante, începând, evident, cu hotărârea de condamnare[6]. Cererea se poate formula atât de către persoana condamnată, cât şi de

---

[1] Şt. Deaconu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României, Comentariu pe articole,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 927.

[2] Pentru dezvoltări, a se vedea vol. II, capitolul consacrat *procedurii de emitere/adoptare a actelor administrative.*

[3] A.M.I. Ciobanu, A.N. Ştefan, *Graţierea individuală a persoanelor fizice: consideraţii asupra prerogativei Preşedintelui României, prevăzută de art. 94 lit. d) din Constituţia României, republicată, art. cit.,* pp. 59-60.

[4] Avizul C.C.R. nr. 1/2007, publicat în M. Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007.

[5] Astfel, în cei zece ani de mandat cât au exercitat fiecare, preşedintele Ion Iliescu a emis un număr de 68 decrete de graţiere individuală, care au vizat un număr de 854 de persoane, iar preşedintele Traian Băsescu a emis un număr de 35 de cazuri, care au însumat 40 de cazuri de graţiere. Un număr record pentru cei patru ani de mandat s-a înregistrat în cazul preşedintelui Emil Constantinescu, care a semnat 59 de decrete de graţiere, care au însumat 990 de cazuri. A se vedea A.M.I. Ciobanu, A.N. Ştefan, *Graţierea individuală a persoanelor fizice: consideraţii asupra prerogativei Preşedintelui României, prevăzută de art. 94 lit. d) din Constituţia României, republicată, art. cit.,* p. 60.

[6] Poate fi vorba despre *certificate medicale, anchete sociale* care relevă o situaţie familială dificilă, *acte de stare civilă* şi orice alte documente pe care persoana îşi întemeiază cererea.

reprezentantul său legal sau de către soț sau o rudă[1]. Legea nr. 546/2002 prevede că Președintele poate solicita, când apreciază necesar, un **aviz** de la ministrul justiției, care are caracter **consultativ,** precum și date, informații și documente de la orice autoritate publică relevantă prin activitatea sa[2]. Termenul de emitere a avizului este de 30 de zile de la data solicitării și, pentru identitate de rațiune, el se impune a fi respectat și de către autoritățile publice cărora Președintele li se adresează pentru clarificarea cererii cu care a fost învestit.

Grațierea individuală se acordă, de regulă, pentru rațiuni cu caracter umanitar, ea deosebindu-se astfel de **grațierea colectivă,** care se acordă prin lege organică adoptată de Parlament[3] pentru rațiuni care, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, țin de o politică penală și socială față de o anumită categorie de condamnați.

5.3. Declanșarea urmăririi penale împotriva unor membri ai Guvernului

Această atribuție este reglementată de Constituție în art. 109 alin. (2) , text care reglementează **regimul constituțional al răspunderii membrilor Guvernului.**

Potrivit art. 109 alin. (2), Președintele se află printre subiectele de drept care **au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru fapte pe care aceștia le-au efectuat în exercițiul funcției lor.**

Art. 109 alin. (2) recunoaște pentru Președinte și **posibilitatea de a dispune suspendarea din funcție a membrului Guvernului în cazul căruia s-a început urmărirea penală.** Aceasta reprezintă **o facultate** a Președintelui, nu o obligație a lui. În cazul în care persoana respectivă a fost trimisă în judecată, intervine **suspendarea de drept** a acesteia.

Asupra modului de exercitare a acestei atribuții, Curtea Constituțională s-a pronunțat printr-o decizie de referință[4] în soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională declanșat ca urmare a refuzului Ministerului Public de a transmite dosarele de urmărire penală a patru miniștri și foști miniștri, pentru care Președintele în exercițiu făcuse cerere de urmărire penală. Refuzul a fost motivat de faptul că, în astfel de cazuri, începerea urmăririi penale se realizează exclusiv în baza cererii formulate de Președinte, fără să prezinte relevanță dacă unii dintre aceștia au avut sau au și calitatea de parlamentari. Curtea a statuat în sensul că, *„în aplicarea dispozițiilor art. 109 alin (2), Ministerul Public (...) va sesiza Camera Deputaților sau Senatul, după caz, pentru a cere urmărirea penală a membrilor și a foștilor membri ai Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor și* ***care, la data sesizării, au și calitatea de deputat sau senator",*** respectiv *„va sesiza Președintele României pentru a cere urmărirea penală a membrilor și a foștilor membri ai Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor și* ***care, la data sesizării, nu au și calitatea de deputat sau senator"*** (s.n.). Constatăm că instanța de contencios constituțional distinge după cum „făptuitorul" a avut sau nu calitatea de parlamentar, conferind acest drept fie Camerei Parlamentului din care a făcut sau face parte, fie Președintelui.

---

[1] Poate fi vorba despre *ascendenți, descendenți, frați, surori* sau *copiii lor.*

[2] Între acestea se pot regăsi autorități ale administrației publice, instanțe judecătorești, parchete, organe de poliție sau cele din sistemul Administrației Penitenciarelor.

[3] Potrivit art. 73 alin. (3) din Constituție, printre domeniile care sunt rezervate reglementării prin lege organică se află la lit. i) *acordarea amnistiei sau a grațierii colective.*

[4] Este vorba despre Decizia nr. 270/2008, publicată în M. Of. nr. 290 din 15 apr. 2008.

§ 6. Atribuții exercitate în relațiile cu poporul

„Textul acestui articol dă expresie prevederilor art. 2 alin. (1) din Constituție"[1], *titularul suveranității este poporul,* care o exercită în două moduri:

– *în mod direct,* prin referendum;

– *în mod indirect,* prin organele sale reprezentative.

Organizarea şi desfăşurarea referendumului este reglementată prin Legea nr. 3/2000[2], care a făcut obiectul mai multor excepții de neconstituționalitate soluționate de către Curtea Constituțională[3].

Sub aspect terminologic, cuvântul *referendum* îşi are originile în dreptul roman, unde el reprezenta modalitatea de consultare directă a tuturor cetățenilor care aveau drept de vot.

Există **mai multe tipuri de referendum.** Astfel, prin art. 151 alin. (3) se consacră ceea ce doctrina denumeşte ***referendum constituțional*** cu caracter obligatoriu[4]. Un alt tip de referendum este cel care priveşte adoptarea unei legi, *referendumul legislativ*[5] şi, în fine, referendumul *cu caracter consultativ,* în categoria căruia se încadrează cel prevăzut de art. 90, care are caracter facultativ.

Un alt text constituțional unde regăsim referirea la referendum îl reprezintă art. 95, care consacră acel tip de referendum care intervine *în cazul suspendării din funcție a Preşedintelui României,* referendum care are ca scop să determine *demiterea Preşedintelui a cărui suspendare a realizat-o Parlamentul.*

Din punctul de vedere al sferei problemelor ce urmează a constitui obiectul referendumului, art. 90 dispune că poporul *urmează să-şi exprime voința cu privire la problemele de interes național.*

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 567 din 11 iulie 2006[6] s-a statuat că *„art. 90 din Constituție stabileşte competența exclusivă a Preşedintelui în determinarea problemelor de interes național ce se supun referendumului, chiar dacă consultarea Parlamentului este obligatorie. Numai Preşedintele României are dreptul de a decide care sunt problemele de interes național şi, în cadrul acestora, de a stabili, prin decret, problema concretă ce se supune referendumului şi data desfăşurării acestuia".*

În ceea ce ne priveşte, apreciem că dreptul Preşedintelui de a stabili sfera problemelor ce vor face obiectul referendumului este exclusiv, în măsura în care se raportează la Constituție, el fiind în realitate *„țărmurit"* de Legea fundamentală. Astfel, considerăm că Preşedintele nu poate să supună referendumului o problemă pe care el o apreciază ca fiind *„de interes național"*, însă prin conținutul ei ea contravine Constituției şi se ajunge chiar la o modificare *„pe uşa din dos"* a acesteia. Acest lucru s-a petrecut, în opinia noastră, cu prilejul organizării singurului referendum după intrarea în vigoare a Constituției, respectiv referendumul care a avut ca obiect ca poporul să răspundă la două întrebări, *dacă este de acord cu reducerea numărului de*

---

[1] Şt. Deaconu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, op. cit.,* p. 836.

[2] Publicată în M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000, cu modificările şi completările ulterioare.

[3] Exemplu: Decizia C.C.R. nr. 731 din 10 iulie 2012 publicată în M. Of. nr. 478 din 12 iulie 2012, Decizia nr. C.C.R. 334 din 26 iunie 2013 publicată în M. Of. nr. 407 din 5 iulie 2013, Decizia nr. C.C.R. 471 din 14 noiembrie 2013 publicată în M. Of. nr. 754 din 4 decembrie 2013.

[4] Art. 115 alin. (3) prevede că *„revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau propunerii de revizuire".*

[5] I. Vida, *op. cit.,* p. 64.

[6] Publicată în M. Of. nr. 613 din 14 iulie 2006.

parlamentari la 300 și dacă *este de acord cu reducerea numărului Camerelor Parlamentului de la două Camere la o singură Cameră* și, în acest fel, trecerea de la bicameralismul parlamentar la unicameralism. Referendumul a fost organizat în aceeași zi cu alegerile pentru funcția de președinte.

Ne-am exprimat în sensul *caracterului neconstituțional al acestui referendum* pentru mai multe argumente:

– pentru că se încalcă Constituția, la a cărei respectare Președintele este chemat să vegheze;

– pentru că bicameralismul este de tradiție în România și în statele democratice, fiind superior unicameralismului;

– pentru că, în acest fel, se ajunge la modificarea implicită a prevederilor constituționale, cu încălcarea procedurii prevăzute de titlul VII din Constituție;

– în fine, pentru că s-au organizat două evenimente politice în aceeași zi, ceea ce este contrar principiilor stabilite de Convenția de la Veneția pentru Democrație prin Drept.

Ne-am bucurat să constatăm că viziunea noastră este împărtășită și de cercetătorii „în formare" și ne referim chiar la studenți ai Facultății de Drept care au publicat un interesant studiu în Revista de Drept Public pe care o coordonăm, împreună cu dragul nostru profesor Nicolae Popa[1].

§ 7. Atribuțiile Președintelui ca șef al executivului

Președintele României dispune de o *serie de atribuții pe care le exercită fără să aibă nevoie de concursul primului-ministru sau al unui alt ministru*[2]. În egală măsură, exercitarea unora din aceste atribuții presupune consultări, propuneri din partea altor autorități publice.

Acest element îl deosebește de statutul șefului de stat din regimurile parlamentare, unde este obligatorie contrasemnătura unui ministru pe orice act al șefului de stat.

Vom grupa atribuțiile realizate de Președinte ca șef al executivului în mai multe categorii:

7. 1. Atribuții în raporturile cu Guvernul

a) Desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru

Dacă, potrivit tezelor Constituției, Președintele exercita atribuția de a-l numi pe *primul-ministru,* în prezent el are rolul de a *desemna,* nu *numi* și nu pe *primul-ministru,* ci pe *candidatul* la această funcție. Astfel, în prezent dreptul Președintelui se rezumă la a **desemna un candidat** pentru funcția de prim-ministru, candidat care urmează să primească votul de încredere de la Parlament, alături de întreaga echipă guvernamentală.

Pentru desemnarea candidatului, Președintele nu dispune de o putere discreționară absolută, dat fiind faptul că el este obligat să se consulte cu partidul care a câștigat majoritatea alegerilor în Parlament, iar în cazul în care nu există o asemenea

[1] A se vedea art. scris de studenții A. Bajdechi, Ș.-M. Sârbu, *Referendumul național inițiat de Președintele României – între conflict și mediere,* în Revista de Drept Public nr. 1/2017, pp. 170-184.

[2] T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 227.

majoritate, cu toate partidele reprezentate în Parlament. Atragem atenția asupra faptului că este vorba despre o *consultare,* operațiune în regimul căreia intră obligația de a fi parcursă, fără a i se impune Președintelui să țină seama de rezultatul consultării. Acest lucru nu poate fi interpretat într-un sens care să-i confere Președintelui un drept discreționar în a respinge orice propunere făcută, în contextul în care respectiva propunere este formulată de o forță politică pe care electoratul a învestit-o cu încredere prin votul său. Materializarea acestei viziuni o regăsim în procedura de învestitură a Guvernului derulată în urma alegerilor de la sfârșitul anului 2016, când Președintele a desemnat drept candidat persoana care a fost propusă și susținută de cele două partide care au obținut scorul majoritar la scrutinul electoral[1].

Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 98 din 7 februarie 2008[2], asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Președintele României și Guvernul României, formulată de primul-ministru în exercițiu la acea dată[3], care privea refuzul Președintelui de a numi ca ministru al justiției o anumită persoană[4]. Curtea a apreciat că, *„pentru preîntâmpinarea apariției unui blocaj instituțional în procesul de legiferare, legiuitorul constituant a prevăzut la art. 77 alin. (2) din Legea fundamentală dreptul Președintelui de a cere Parlamentului reexaminarea unei legi înainte de promulgare o singură dată".* Pornind de la această prevedere, Curtea a considerat că *„această soluție are valoare constituțională de principiu în soluționarea conflictelor juridice între două sau mai multe autorități publice care au atribuții conjuncte în adoptarea unei măsuri prevăzute de Legea fundamentală și că acest principiu este de aplicațiune generală în cazuri similare".* Din interpretarea acestei decizii rezultă concluzia că **Președintele poate refuza o singură dată și numirea unui ministru, și o propunere de prim-ministru.**

b) Numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament

După cum s-a remarcat în literatura de specialitate, deși atribuția constituțională de numire a Guvernului aparține Președintelui, *„în realitate însă, formarea Guvernului este decisă prin votul de încredere al Parlamentului"*[5]. Acest lucru se datorează rolului pe care îl ocupă Parlamentul, care *„se întemeiază, ca instituție fundamentală a democrației, pe ideea de reprezentativitate"*[6].

Potrivit art. 85 alin. (1), Președintele României **numește Guvernul** pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

În exercitarea acestei atribuții, Președintele emite un decret în care sunt incluse acele persoane care au primit votul de încredere de la Parlament, *lista Guvernului,* după cum o califică art. 103 alin. (2) și (3).

Constatăm că puterile Președintelui sunt limitate de votul exprimat de Parlament, el nu poate numi alți membri decât cei înscriși pe lista Guvernului. O asemenea concluzie se desprinde atât din filosofia constituțională a celor trei instituții, Președinte, Guvern, Parlament, cât și din exprimarea textului *„în baza votului de încredere acordat de Parlament".*

---

[1] În același fel s-a procedat și la învestirile ulterioare.

[2] Publicată în M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008.

[3] Este vorba despre Călin Popescu-Tăriceanu.

[4] Era vorba despre doamna Norica Nicolai, care era senator la acea dată.

[5] Șt. Deaconu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, op. cit.,* p. 798.

[6] M. Enache, *Rolul Parlamentului în sistemul autorităților publice,* în I. Cochințu, M. Enache (coord.), *In Honorem Ioan Vida, op. cit.,* p. 49.

c) Revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului

Remanierea guvernamentală reprezintă o procedură de schimbare a componenței Guvernului, care nu poate însă să afecteze Guvernul în întregul său, ci doar funcțiile de miniştri[1].

În acelaşi spirit, ea este definită ca reprezentând modificarea listei Guvernului aprobată prin votul de încredere al Parlamentului, una sau mai multe funcții guvernamentale urmând a fi atribuite către alte persoane decât cele care au figurat inițial pe lista aprobată de Parlament[2].

Şi această atribuție implică, în termenii expreşi ai art. 85 alin. (2), **o altă autoritate publică,** respectiv **primul-ministru.**

Esențial pentru a ne afla în prezența remanierii guvernamentale este faptul pe care l-au semnalat mai mulți autori, că ea *nu poate viza Guvernul în integralitatea sa, ci doar unele funcții ale Guvernului*[3]. În practica administrativă a apărut situația în care primul-ministru a propus, iar Preşedintele a refuzat numirea unui nou membru al Guvernului în procedura de remaniere guvernamentală. O atare situație a determinat specialiştii în dreptul public şi politicienii să se exprime în mod diferit, fie susținând dreptul Preşedintelui de a refuza o propunere de numire, fie contestând un asemenea drept[4]. În aceste condiții, în baza atribuției prevăzute de art. 147 lit. e) din Constituție, a fost sesizată Curtea Constituțională, care a statuat în sensul că **Preşedintele poate să refuze o singură dată numirea unui candidat propus de premier,** *iar limitarea la o singură respingere a propunerii se justifică prin faptul că, în continuare, răspunderea pentru o altă nominalizare revine în exclusivitate primului-ministru*[5]. În continuarea acestui raționament, Curtea a statuat că *primul-ministru este obligat să propună o altă persoană în cazul refuzului Preşedintelui României de a numi ca ministru persoana propusă, în condițiile prevăzute de art. 85 alin. (2) din Constituție,* propunerea aceleiaşi persoane fiind exclusă prin chiar faptul neînsuşirii propunerii de către Preşedintele României. În această a doua situație, Preşedintele trebuie să emită decretul de numire în funcție *„ca un act pur formal",* cum se afirmă în decizie, răspunderea pentru nominalizarea unui ministru revenind în exclusivitate primului-ministru. Această soluție nu este în afara oricăror critici, iar ele au fost exprimate în doctrina şi practica administrativă, motiv pentru care ne raliem propunerii ca o reglementare viitoare să detalieze regula înscrisă în art. 85 alin. (2) din Constituție, regulă care răspunde unor exigențe ale principiului separării, colaborării şi echilibrului puterilor în stat. Să se prevadă posibilitatea Preşedintelui României de a refuza numirea candidatului propus de primul-ministru, să se statueze, eventual, de câte ori poate acesta refuza, în ce condiții, cum trebuie să procedeze în consecință primul-ministru, întreaga procedură trebuind să fie reglementată în lumina necesității colaborării puterilor în stat şi asumării răspunderii prin deciziile luate[6].

---

[1] D. Brezoianu, *Drept administrativ român,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 304.

[2] B. Vasilescu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 67.

[3] I. Vida, *op. cit.,* p. 57.

[4] Pe larg asupra acestei probleme, v. G. Vrabie, *Interpretarea unor texte constituționale ce reglementează raporturile dintre Preşedintele României şi Guvern şi consecințele practice ale absenței unei concepții unitare în acest domeniu,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008, pp. 1-11.

[5] Decizia C.C.R. nr. 98/2008, publicată în M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008.

[6] G. Vrabie, *Interpretarea ..., art. cit.,* p. 7.

Constituția consacră **două tipuri de remaniere guvernamentală.** Un prim tip este cel pe care l-am prezentat anterior, atunci când **procedura implică două subiecte de drept public, pe Preşedinte şi pe Primul-ministru.**

Cel **de-al doilea tip este cel reglementat de art. 85 alin. (3)** din Legea fundamentală, care a fost introdus prin legea de revizuire. Constatăm că un alt regim juridic are situația de remaniere prevăzută de **art. 85 alin. (3) din Constituție,** atunci când **remanierea are drept consecință schimbarea structurii sau a compoziției politice a Guvernului,** prin înlocuirea unor membri ai Guvernului cu alte persoane care nu se regăsesc pe lista inițială a acestuia, aşa cum a fost aprobată de Parlament, prin acordarea votului de încredere după alegeri[1].

Este vorba despre cazul în care fie se măreşte, fie se micşorează numărul membrilor Guvernului sau situația în care sunt cooptate ori ies de la guvernare unul sau mai multe partide. În acest caz, este necesar un control parlamentar exercitat printr-un vot de aprobare a noului Guvern[2].

Într-o atare situație, propunerea de remaniere aparține primului-ministru şi este făcută direct către Parlament, deci această acțiune are semnificația unei restructurări a Guvernului şi poate interveni numai pe baza aprobării Parlamentului[3].

O problemă juridică apărută în practica guvernării priveşte **numirea unor miniştri interimari** şi mai concret, **cine poate exercita, cu caracter interimar, o funcție de ministru.** S-a constatat, în practică, faptul că, **de cele mai multe ori, este numit ministru interimar chiar primul-ministru[4].** Uneori funcția pentru care se exercită interimatul are un dublu statut de ministru şi de viceprim-ministru şi pentru ea se desemnează cu caracter interimar chiar primul-ministru. În opinia noastră, pe care am susținut-o constant[5], **primul-ministru nu poate exercita şi funcția de ministru interimar.** Aceasta, deoarece, potrivit Constituției, **primul-ministru conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor acestuia.** Or, **îndeplinind funcția de ministru interimar, primul-ministru ar trebui să se coordoneze pe sine însuşi, ceea ce, în opinia noastră, este un nonsens atât din punct de vedere juridic, cât şi etic.** De aceea, opinăm în sensul că **primul-ministru nu poate fi desemnat ca ministru interimar.** Pentru a se evita astfel de situații, apreciem că s-ar impune chiar să se precizeze în Constituție o asemenea interdicție. Soluția poate fi considerată similară celei prevăzute de art. 107 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia *Preşedintele României nu îl poate revoca pe primul-ministru.* O asemenea soluție nu a fost inițial prevăzută în Constituție, ceea ce l-a determinat pe fostul Preşedinte al României, Emil Constantinescu, să procedeze la remanierea unuia dintre foştii prim-miniştri[6]. Acest lucru a determinat ca, la revizuirea Constituției, să se completeze conținutul art. 107 cu norma precizată.

---

[1] F.V. Gilia, *Considerații privind remanierea guvernamentală în sistemul constituțional românesc,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2008, p. 307.

[2] I. Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale în dreptul român şi în dreptul comparat,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 736.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, p. 392.

[4] A se vedea Decretul Preşedintelui României nr. 619 din 10 octombrie 2014 pentru desemnarea unui membru al Guvernului ca ministru interimar, publicat în M. Of. nr. 741 din 10 octombrie 2014, prin care este desemnat ca ministru interimar al culturii şi viceprim-ministru chiar titularul funcției de prim-ministru.

[5] V. Vedinaş în V. Vedinaş, D. Ciochină, *Apel la demnitate şi normalitate,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp. 23-26.

[6] A fost vorba despre revocarea fostului prim-ministru Radu Vasile.

d) Consultarea Guvernului cu privire la probleme urgente şi de importanță deosebită

Constituția consacră mai multe situații în care Președintele apelează la *consultare.* Astfel, el poate să *consulte* **poporul,** prin **referendum,** poate să consulte **Parlamentul** cu privire la organizarea referendumului; poate să *consulte* **partidele politice,** în vederea desemnării candidatului la funcția de prim-ministru şi poate să *consulte* **Guvernul** cu privire la anumite probleme.

Atribuția este prevăzută în art. 86 din Constituție care, în termeni extrem de concişi, statuează că *Președintele poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente şi de importanță deosebită.*

La fel ca problemele care urmează să facă obiectul mesajului către Parlament, şi cele asupra cărora este consultat Guvernul se apreciază de către Președinte. *„Această atribuție a reprezentantului statului român şi a garantului independenței naționale, al unității şi integrității teritoriale a țării are în vedere luarea unor măsuri fie la nivel guvernamental, fie la nivel prezidențial, constituindu-se într-o fază prealabilă a luării unor asemenea decizii"*[1]. Am reprodus citatul anterior pentru a releva ceea ce corespunde concepției noastre, **substanța consultării,** care trebuie să vizeze fundamentarea unor decizii prin implicarea celor doi şefi ai executivului, cu excluderea formalismului pe care, cum am menționat deja, îl prezintă de multe ori recurgerea la această procedură.

e) Participarea Președintelui la şedințele Guvernului şi prezidarea lor[2]

O asemenea atribuție, ca şi cea anterioară de altfel, trebuie înțeleasă prin rolul pe care îl are Președintele de a fi unul din cei doi şefi ai executivului dualist consacrat de actuala Constituție. În conformitate cu art. 87, regimul participării Președintelui la şedințele Guvernului presupune mai multe coordonate.

Din punctul de vedere al sferei problemelor care justifică participarea Președintelui la astfel de şedințe, este vorba despre acele *probleme de interes național care privesc politica externă, apărarea națională, asigurarea ordinii publice.*

Președintele nu semnează hotărârile şi ordonanțele adoptate în cadrul şedințelor Guvernului la care a participat şi pe care le-a prezidat[3]. Atunci când participă la şedințele Guvernului, *„el îl va substitui pe primul-ministru în conducerea lucrărilor şedinței de Guvern, fără a putea să dispună o anumită hotărâre sau să participe, prin vot, la adoptarea unei decizii guvernamentale"*[4].

Situațiile în care Președintele participă la şedințele Guvernului sunt practic de două categorii, şi anume:

– când se discută probleme de genul celor prevăzute de art. 87 alin. (1);

– la solicitarea primului-ministru.

Constituția nu conține dispoziții suplimentare de ordin procedural, ceea ce este firesc, deoarece o Constituție nu este un regulament de organizare şi funcționare. Reglarea modului de exercitare a acestei atribuții se face prin bune practici instituționale, cu bună-credință din partea titularilor lor.

---

[1] În acelaşi sens, I. Vida, *op. cit.,* p. 57.

[2] Unii autori califică această atribuție prin formularea *participarea la şedințele Guvernului* (A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 314; I. Vida, *op. cit.,* p. 58); alții le analizează în formula precizată de noi, la concepția cărora ne-am raliat (T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 254).

[3] T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 254.

[4] I. Vida, *Puterea executivă şi administrația publică, op. cit.,* p. 58.

7.2. Atribuții exercitate în legătură cu alte autorități publice

În această categorie se includ mai multe tipuri de atribuții, şi anume:

a) este preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

Această autoritate publică are rolul de a *organiza şi coordona unitar activitățile care privesc apărarea țării şi siguranța națională.*

Ea reprezintă în acelaşi timp o *calitate* pe care Preşedintele o exercită în virtutea atribuției sale de a fi comandant al forțelor armate şi garant al independenței naționale, unității şi suveranității statului român.

b) atribuții de numire sau de participare la numire în diferite funcții publice

Din rolul pe care îl are, de şef al puterii executive, alături de Guvern, rezultă şi dreptul Preşedintelui de a se implica, prin numire sau participare la numire, în diferite funcții. În analiza acestui tip de atribuție trebuie pornit de la art. 94 lit. c), care dispune că *Preşedintele numeşte în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege.*

Această atribuție se realizează prin decrete care, potrivit art. 100 alin. (2), *nu sunt contrasemnate de primul-ministru.*

De exemplu, Preşedintele *numeşte trei dintre judecătorii Curții Constituționale,* potrivit art. 142 alin. (3) din Constituție. De asemenea, Preşedintele numeşte în funcție pe prim-adjunctul directorului Serviciului Român de Informații şi pe adjuncții acestuia. În sfera puterii judecătoreşti, Preşedintele numeşte nu doar procurorii şi judecătorii, cu excepția celor stagiari, ci şi preşedintele, vicepreşedintele şi preşedinții de secții ai Înaltei Curți de Casație şi Justiție, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii.

După cum se apreciază în doctrina de specialitate, atât Preşedintele, cât şi Parlamentul sunt aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat şi au dreptul să desemneze alte organe ale statului. Legitimitatea lor politică este dată de alegerea lor de către cetățeni, pe când legitimitatea Guvernului este dată de desemnarea de către Parlament[1].

7.3. Atribuții exercitate în domeniul apărării şi în situații excepționale

A) Atribuțiile în domeniul apărării

Cum am menționat deja, Preşedintele este **comandantul forțelor armate,** exercitând, în acelaşi timp, calitatea de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Aceste calități generează şi legitimează, în egală măsură, atribuțiile sale în domeniul apărării, care sunt concentrate în art. 92 din Constituție, după cum urmează:

a) declararea mobilizării generale sau parțiale a forțelor armate

Precizăm dintru început faptul că, în exercitarea acestei atribuții, Preşedintele colaborează cu Parlamentul. Textul instituie ***o regulă şi o excepție.***

Regula în ceea ce priveşte mobilizarea forțelor armate este cea care implică **Parlamentul,** care **aprobă,** şi **Preşedintele,** care **declară,** în baza acestei aprobări prealabile, **mobilizarea parțială sau generală.**

Excepția este reprezentată de posibilitatea recunoscută şefului de stat *ca în cazuri excepționale să declare mobilizarea, iar hotărârea de mobilizare să fie supusă ulterior aprobării Parlamentului, într-un interval de cel mult cinci zile de la adoptarea ei.*

Observăm că în ambele cazuri avem de-a face cu o **aprobare de către Parlament a deciziei pe care urmează să o ia sau a luat-o deja Preşedintele.**

---

[1] V. Duculescu, *Legitimitatea politică şi raporturile dintre instituțiile statului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008, p. 12.

b) respingerea agresiunii armate

Spre deosebire de atribuția anterioară, pe care Președintele o exercita **cu aprobarea,** anterioară sau ulterioară, a Parlamentului, cea de a proceda la **respingerea agresiunii** nu doar că o ia de unul singur, dar este obligat să o ia **neîntârziat,** iar Parlamentul trebuie doar să ia cunoștință de ea, nu să o aprobe.

Președintele, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, are două obligații constituționale:

– să ia măsuri urgente pentru respingerea agresiunii armate;

– să le aducă la cunoștința Parlamentului *neîntârziat printr-un mesaj*[1].

În situația în care Parlamentul este în vacanță, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

În vederea luării măsurii respective de respingere a agresiunii, Președintele va convoca Consiliul Suprem de Apărare a Țării, pentru a decide asupra măsurilor ce se impun a fi hotărâte. În doctrină s-a remarcat faptul că *„situația juridică a Președintelui României în cadrul ședințelor C.S.A.T. este diferită de cea pe care o are în desfășurarea ședințelor Guvernului, în sensul că la acestea din urmă participă cu rol consultativ, iar în cadrul primelor dispune de un vot deliberativ"*[2].

Se cuvine să precizăm faptul că prin H.G. nr. 33/2015[3] a fost aprobată Strategia națională de apărare a țării pentru perioada 2015-2019, care *„reflectă necesitatea promovării unui concept de securitate națională extinsă – fundamentat pe democrația constituțională și respectul mutual dintre cetățeni și stat –, care vizează interesele care converg spre asigurarea securității naționale, manifestate în următoarele domenii: apărare (înțeleasă în dublă calitate normativă, de apărare națională și apărare colectivă), ordine publică, activitate de informații, contrainformații și de securitate (...) Strategia are o abordare integratoare și multidimensională, în care dimensiunea de apărare se îmbină și echilibrează reciproc o serie de alte dimensiuni"*. Am considerat necesar să redăm respectiva mențiune regăsită în punctul 3 din introducerea la strategie, pentru a scoate în evidență faptul că aceasta realizează o *„schimbare de paradigmă"* în materie, o *„extindere a conceptului de securitate națională"*, care este motivată de necesitatea de a se realiza convergența cu Strategia de Securitate Europeană și cu Strategia de Securitate Internă a Uniunii Europene, *„în care securitatea și dezvoltarea sunt plasate într-o relație de directă proporționalitate"*.

B) Atribuții exercitate în situații excepționale

Regimul acestui tip de atribuții îl regăsim în art. 93, conform căruia Președintele *instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară sau în unele localități, și solicită Parlamentului să încuviințeze măsura adoptată în termen de cinci zile de la data când a fost luată. În situația în care Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării respective și funcționează pe toată durata acesteia.* Constatăm că textul constituțional prevede că declararea uneia din cele două stări, de asediu sau de urgență, se face *„în*

---

[1] Referitor la regimul juridic al acestui tip de mesaj, v. discuția cu privire la *atribuțiile Președintelui României în relațiile cu Parlamentul.*

[2] R.N. Petrescu, *O nouă reglementare privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 64. Autoarea îl citează, pentru o opinie similară, pe T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar,* Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 256.

[3] Publicată în M. Of. nr. 450 din 23 iunie 2015.

condițiile legii", ceea ce impune, în mod evident, adoptarea şi preexistența unei legi pentru ca Preşedintele să poată declara starea de asediu sau de urgență. Cât priveşte caracterul unei asemenea legi, este necesar să fie o **lege organică,** deoarece, potrivit art. 73 alin. (3) lit. g) din Constituție, reglementarea stării de asediu şi a celei de urgență este rezervată legii organice. Necesitatea caracterului organic al legii derivă şi din faptul că, prin intermediul stării de asediu sau de urgență, se realizează o restrângere de drepturi şi libertăți fundamentale, determinată de apărarea unor valori esențiale, cum ar fi integritatea, suveranitatea şi independența statului, viața şi securitatea persoanelor şi a bunurilor acestora, în limitele conturate de art. 53 din Constituție privind restrângerea exercițiului unor drepturi şi libertăți.

Decretele emise de Preşedinte în astfel de situații sunt contrasemnate de primul-ministru.

§ 8. Atribuțiile exercitate în domeniul politicii externe

Astfel de atribuții Preşedintele le exercită în virtutea rolului său constituțional, de **reprezentant al statului român,** funcția de reprezentare exercitându-se şi în afara granițelor țării. Am putea spune chiar mai pregnant în afara acestora, iar modalitatea de concretizare a acestei funcții este reprezentată de atribuțiile pe care Preşedintele le exercită în sfera politicii externe.

a) Încheierea, în numele României, a tratatelor internaționale

Din modul în care se derulează această atribuție rezultă, cum s-a remarcat judicios în doctrină, că tratatele ne apar ca fiind rezultatul acțiunii comune a Preşedintelui, Guvernului şi Parlamentului, cele trei autorități publice fiind implicate în existența lor[1]. Momentul *naşterii* este legat de Guvern, prin negociere, cel al *încheierii* este legat de Preşedinte, iar cel al *aprobării* este legat de Parlament, care le ratifică prin lege.

Din interpretarea art. 91 alin. (1) coroborat cu art. 11 alin. (2), deducem că încheierea tratatelor internaționale parcurge următoarele faze:

– *negocierea de către Guvern,* implicarea acestuia în negociere având rolul de a-l împiedica pe şeful de stat să încheie tratate secrete[2], oculte, aflându-se astfel sub permanentul control al Guvernului[3];

– *încheierea de către Preşedinte,* în numele României;

Preşedintele este liber să semneze sau nu tratatul negociat de Guvern, el putând astfel să refuze semnarea tratatului, atunci când consideră că interesele statului al cărui reprezentant este impun acest lucru;

– *trimiterea spre ratificare, într-un termen rezonabil de la semnare;*

– *ratificarea de către Parlament, moment din care tratatul face parte din dreptul intern.*

Anterior revizuirii, Constituția prevedea termenul de 60 de zile, care a fost înlocuit cu formula uzitată în legislația europeană şi cea a statelor membre de *„termen rezonabil".* În ciuda utilizării ei frecvente, formula îşi menține caracterul ei vag, ceea ce

---

[1] M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Ed. Cerma, Bucureşti, 1998, p. 427.

[2] I. Vida, *op. cit.,* pp. 64-65.

[3] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 330-321.

ne face să nu o considerăm foarte potrivită pentru un domeniu atât de important cum este cel al relațiilor internaționale. Pentru aceste argumente, în opinia noastră, soluția referirii la un termen rezonabil nu este cea mai indicată, ar fi fost preferabil să se mențină termenul de 60 zile, care era el însuși „rezonabil".

b) Acreditarea reprezentanților misiunilor diplomatice ale României în alte state și rechemarea reprezentanților diplomatici ai României în alte state

Potrivit art. 91 alin. (2), această prerogativă se exercită **la propunerea Guvernului** și ea este legitimată de calitatea Președintelui României de a fi reprezentant al statului român, ceea ce implică și recunoașterea, în virtutea acestei calități, a dreptului de a alege la rândul lui pe cei care sunt implicați în înfăptuirea politicii externe a României.

Guvernul formulează propuneri pentru funcția de ambasador, care sunt înaintate Președintelui după ce a fost obținut *avizul consultativ* al comisiilor de politică externă. Cât privește natura juridică a acestor avize, ele au caracter consultativ, astfel încât nu îl obligă pe Președinte să procedeze la numirea, ca ambasadori, a persoanelor pe care le vizează[1] și nici nu-l împiedică să-i numească, dacă avizul a fost negativ.

c) Aprobă înființarea, desființarea și schimbarea rangului misiunilor diplomatice

Și această atribuție *„ține de politica externă a statului, politică ce revine executivului, prin cei doi șefi ai săi: Președintele României și primul-ministru"*[2]. Cu precizarea că, în opinia noastră, cel de-al doilea șef al executivului este Guvernul, nu primul-ministru, acesta doar *îl conduce,* ne raliem la opinia formulată, Guvernul implicându-se în exercitarea acestei atribuții cu aportul substanțial al ministrului de externe.

Ca și precedenta atribuție, și aceasta se exercită tot la **propunerea Guvernului** și se concretizează prin **decrete** care sunt **contrasemnate de primul-ministru.**

d) Acreditarea, pe lângă Președintele României, a reprezentanților diplomatici ai altor state

În calitatea lor de reprezentanți ai altor state, care le-a fost conferită de către șefii statelor pe care le reprezintă, aceștia vor fi acreditați pe lângă Președintele României, operațiune supusă unor cutume diplomatice prin intermediul cărora sunt prezentate, respectiv primite scrisorile de acreditare.

Toate aceste atribuții, Președintele le exercită în virtutea calității de reprezentant al statului român în plan intern și extern. Ele sunt, totodată, comune tuturor șefilor de stat, indiferent de forma de guvernământ.

II. Actele Președintelui României

§ 9. Forme de concretizare a activității Președintelui

A) Identificarea formelor

Se impune să consacrăm un paragraf distinct acestei probleme, dat fiind faptul că adeseori se pune semnul egalității între formele de activitate ale Președintelui și actele sale, pe de o parte, și decretele pe care acesta le emite, pe de altă parte.

---

[1] I. Vida, *op. cit.*, p. 65.

[2] Șt. Deaconu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, op. cit.*, p. 857.

Art. 100 din Constituție prevede că *Președintele, **în exercitarea atribuțiilor sale**, emite decrete.*

La o primă interpretare, s-ar putea desprinde concluzia că toate atribuțiile Președintelui se concretizează prin emiterea unor decrete, care, cum spune textul în continuare, **se publică în Monitorul Oficial al României.**

În ciuda formulării generice, precizăm că **nu toate atribuțiile Președintelui,** ci doar **anumite atribuții ale acestuia urmează să fie exercitate prin emiterea de decrete.** Unii autori analizează această materie, vorbind despre *„actele politice și actele juridice ale Președintelui României"*[1].

Urmează să stabilim că **atribuțiile Președintelui pot fi exercitate prin trei forme:**

a) prin acte juridice – ***decrete*** și decizii;

b) prin acte politice – ***mesaje, declarații, apeluri, cereri de încuviințare, sesizări*** **etc.;**

c) prin operațiuni administrative – ***acreditarea reprezentanților diplomatici*** ai altor state, consultarea Guvernului, a Parlamentului, acestea fiind combinate, de multe ori, cu *fapte materiale concrete,* cum ar fi *participarea la ședințele Guvernului, primirea scrisorilor de acreditare etc.*

Rezultă că atribuțiile Președintelui se pot realiza în următoarele modalități:

– unele vor îmbrăca forma unor ***decrete,*** formă pe care constituantul o prescrie, fie expres, fie implicit[2];

– altele urmează a se realiza în forma pe care o decide Președintele, care are deplina libertate de a hotărî sub ce formă să-și concretizeze o anumită atribuție.

Aceasta, deoarece Constituția se mărginește a stabili regula generală, fără a preciza când, *„în îndeplinirea atribuțiilor sale, Președintele Republicii urmează să recurgă la calea decretelor și când va utiliza alte forme de activitate"*[3], ceea ce atrage concluzia că, **în funcție de natura, de specificul atribuțiilor pe care le are de îndeplinit, în unele cazuri va alege calea decretelor și în altele va recurge la alte forme de activitate.**

O anumită problemă ridică emiterea de către Președinte, în exercițiul atribuțiilor sale, a unor **decizii.** Astfel, Regulamentul de organizare a Administrației Prezidențiale, publicat pe site-ul instituției[4], prevede emiterea de către Președinte a unor decizii care nu se publică în Monitorul Oficial. Prin intermediul deciziilor, Președintele poate constitui, de pildă, unele comisii, cum a fost cea de revizuire constituțională în mandatul fostului Președinte Traian Băsescu. În opinia noastră[5], constituționalitatea acestor decizii este precară pentru argumentele dezvoltate în studiul precizat, dintre care reținem *caracterul lor relativ ocult,* faptul că nu se publică în Monitorul Oficial, publicarea pe site fiind departe de a oferi transparența pe care o oferă publicarea în monitor. Obiectul lor poate fi deosebit de important, cu implicații inclusiv sub aspect financiar dacă avem în vedere suportul financiar asigurat din bugetul instituției

---

[1] B. Vasilescu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 56.

[2] Astfel, art. 92 nu dispune expres că mesajul care conține măsurile de respingere a agresiunii va îmbrăca forma unui decret, însă art. 100 alin. (2) prevede că *decretele emise în realizarea unor categorii de atribuții vor fi contrasemnate de primul-ministru.*

[3] T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 281.

[4] A se vedea site-ul instituției prezidențiale http://www.presidency.ro.

[5] A se vedea V. Vedinaș, *Neconstituționalitatea actelor juridice numite decizii emise de Președintele României,* în Pandectele Române nr. 1/2012, pp. 15-22.

Preşedintelui pentru derularea activității structurilor colegiale care se constituie, cum au fost cele pentru revizuirea Constituției, condamnarea comunismului, pactul asupra educației, care în mare parte au rămas fără finalitate şi/sau nu au adus beneficii notabile în viața statului şi a cetățenilor. Nu în ultimul rând, art. 100 este clar şi fără echivoc, el prevede **decretele,** ca acte ale Preşedintelui, fără să lase posibilitatea ca prin lege să se adauge şi alte acte pe care acesta ar putea să le emită.

B) Natura decretelor Preşedintelui

Actele emise de către şeful unui stat, ca şi regimul răspunderii politice sau juridice la care acesta este supus reprezintă probleme foarte importante ale exercitării mandatului, ceea ce atrage şi controversele pe care ele le generează, doctrinei revenindu-i rolul să le desluşească, interpretând prevederile constituționale în litera şi spiritul lor[1].

În legătură cu actele Preşedintelui României, în doctrina contemporană au fost exprimate două mari opinii.

Astfel, potrivit unei prime opinii[2], decretele Preşedintelui au **caracter individual.**

Acestui caracter i se adaugă şi faptul că **nu pot avea caracter secret,** Constituția prevăzând obligativitatea publicării în Monitorul Oficial, sub sancțiunea inexistenței în cazul nepublicării.

Într-o altă opinie, **decretele Preşedintelui pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual**[3].

Argumentul adus de autorii citați, la a căror opinie ne raliem, au în vedere decretele privind luarea măsurilor de respingere a unei agresiuni, cele prin care se instituie starea de asediu sau starea de urgență, care au *un caracter incontestabil normativ.* Aceasta, deoarece ele *vizează categorii largi de subiecte, iar dispozițiile pe care le conțin sunt de aplicație repetată.*

În ceea ce priveşte concepția conform căreia toate decretele Preşedintelui, inclusiv cele care se emit în baza art. 92 şi 93 din Constituție, au caracter individual, ea se fundamentează pe ideea că *„Preşedintele nu ar putea lua decizii fundamentale pentru soarta țării, cum sunt cele ce pot fi instituite prin decretele mai sus menționate* (este vorba despre decretele emise în baza art. 92 şi 93 din Constituție – n.a.), *decât în fruntea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în calitate de preşedinte al acestuia, autoritate care, în situațiile evocate (mobilizare totală sau parțială şi instituire a stării de asediu sau de urgență), ar trebui să se întrunească imediat".* În continuarea aceluiaşi tip de argumentație, un alt autor adaugă că *„ele* (decretele emise în baza art. 92 şi 93 din Constituție – s.n.) *nu pot crea prin ele însele noi reguli de conduită, în afara dispozițiilor cuprinse în legislația care reglementează starea de excepție"*[4]. Fără a dezvolta mai mult controversa, ne menținem opinia, conform căreia decretele la care ne-am raportat au caracter normativ. Drepturile şi obligațiile pe care ele le generează sunt obligatorii şi opozabile *erga omnes* şi ele vizează apărarea unor valori fundamentale, în care Preşedintele acționează ca şi garant al independenței naționale, al unității şi integrității teritoriale a țării.

---

[1] A.M. Iordache, *Actele şi răspunderea preşedinților în state ale Uniunii Europene,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011, p. 21.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 315; I. Vida, *op. cit., p. 68, nota de subsol nr. 1.*

[3] I. Deleanu, *op. cit.,* vol. II, p. 158, nota de subsol nr. 77; T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 281.

[4] B. Dima, *Conflictul dintre Palate, op. cit.,* p. 277.

C) Regimul juridic al decretelor Preşedintelui

În dezvoltarea celor precizate anterior, regimul juridic al decretelor Preşedintelui include următoarele dimensiuni[1]:

1) decretele Preşedintelui sunt **acte administrative,** adică manifestări de voință cu caracter unilateral, făcute cu scopul de a aduce unele modificări în realitatea juridică existentă, în regim de putere publică. În literatura de specialitate se poartă discuții cu privire la caracterizarea, natura juridică şi efectelor decretelor Preşedintelui emise în exercitarea unor atribuții, cum ar fi acordarea grațierii individuale[2]. Autorul citat consideră că decretul prezidențial privind grațierea individuală are o natură complexă, fiind, în egală măsură, **act de drept constituțional**, pentru că se emite în baza art. 94 lit. d) din Constituție, **act de drept administrativ**, pentru că emană de la o instituție publică de această natură şi se contrasemnează de primul-ministru, **act juridic de drept penal**, deoarece modifică raporturile juridice dintre societate şi condamnat, prin aceea că nu mai execută total sau parțial pedeapsa sau execută una mai uşoară[3]. În ceea ce ne priveşte, considerăm această calificare exagerată, deoarece **natura juridică a unui act juridic nu trebuie stabilită prin raport la efectele actului** sau **la temeiul constituțional ori legal în baza căruia el se emite, ci prin raport la elementele sale de fond şi de formă şi la autoritatea de la care emană**, în speță fiind vorba despre **un act administrativ care produce efecte juridice în plan penal[4];**

2) **contrasemnarea** unora dintre decretele Preşedintelui de către primul-ministru, operațiune prin intermediul căreia se *„contribuie, în esență, la angajarea răspunderii şefului Guvernului pentru conținutul actului, atestând conformitatea acestuia atât cu prevederile legale, cât şi cu voința organului pe care prim-ministrul îl reprezintă"*[5].

Atunci când Preşedintelui îi revin atribuții stabilite printr-o lege organică sau ordinară, decretele emise în exercitarea lor nu vor fi supuse contrasemnării. Face excepție situația în care, prin aceste legi, se dezvoltă domenii prevăzute în principiu de Constituție. Contrasemnarea derivă, cum s-a arătat în literatura de specialitate[6], din lipsa de răspundere a Preşedintelui în fața Parlamentului[7], spre deosebire de Guvern, care răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate, iar fiecare membru al Guvernului, deci şi primul-ministru, răspunde politic solidar pentru

---

[1] Cu privire la regimul juridic aplicabil decretelor preşedintelui, v. I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 359, care reține următoarele caractere: *sunt manifestări unilaterale de voință făcute în scopul de a produce efecte juridice; sunt emise în procesul exercitării atribuțiilor prevăzute de Constituție şi alte legi; unele sunt supuse regulii contrasemnării; toate trebuie publicate în Monitorul Oficial; caracter executoriu.*

[2] C. Niculeanu, *Caracterizarea, natura juridică şi efectele decretului prezidențial de grațiere individuală*, în Dreptul nr. 1/2007, pp. 174-178.

[3] C. Niculeanu, *Caracterizarea, natura juridică şi efectele decretului prezidențial de grațiere individuală, art. cit.*, p. 176.

[4] Pentru o analiză aprofundată a subiectului, v. D. Apostol Tofan, *Controlul judecătoresc asupra decretelor preşedintelui României din perspectiva jurisprudenței recente a Curții Constituționale*, în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică în situații de criză*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2015, pp. 57-61 şi dezbaterile referitoare la acest subiect, în acelaşi volum, pp. 62-68.

[5] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. 3, p. 169.

[6] I. Vida, *Putere executivă şi administrația publică, op. cit.*, p. 68.

[7] Autorul citat (I. Vida, *Putere executivă şi administrația publică, op. cit.*, p. 68) vorbeşte despre *iresponsabilitatea preşedintelui pentru actele emise, în fața Parlamentului.* Nu împărtăşim referirea la sintagma de *iresponsabilitate,* deoarece aceasta are o altă accepțiune în limba română.

activitatea Guvernului şi actele sale. Instanța Supremă a statuat că decretele Preşedintelui contrasemnate de primul-ministru reprezintă *„acte juridice unilaterale de drept public prin care se manifestă două voințe, dar care produc acelaşi efect şi independent de faptul că acestea sunt numite acte administrative complexe sau acte administrative atipice"*[1]. O asemenea viziune susține, cum s-a arătat în literatura de specialitate, concluzia conform căreia[2] **prin contrasemnare** se exercită un **control indirect de către Parlament asupra activității Preşedintelui,** iar **primul-ministru va răspunde inclusiv pentru decretele Preşedintelui pe care le-a contrasemnat**[3]. Trebuie însă precizat că decretul Preşedintelui contrasemnat de primul-ministru *„este şi rămâne un act al Preşedintelui, nu al primului-ministru, a cărui contrasemnătură nu poate reprezenta decât o operațiune administrativă care condiționează validitatea actului"*[4].

În absența contrasemnării impuse de Constituție, decretul va fi **lovit de nulitate absolută.**

Decretele prezidențiale contrasemnate de primul-ministru intră în sfera excepțiilor de la controlul de legalitate prevăzute de art. 5 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[5] şi de art. 126 alin. (6) din Constituție, care face referire la actele care privesc raporturile cu Parlamentul, cu anumite *particularități* sau *excepții la excepții, şi ne-am referit anterior la decretele care vizează grațierea individuală.*

3) **Obligativitatea publicării în Monitorul Oficial a decretului Preşedintelui,** în caz contrar intervenind cea mai drastică sancțiune, şi anume **inexistența** actului.

4) Decretele Preşedintelui **sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ.**

De vreme ce am admis că decretele Preşedintelui sunt acte administrative, rezultă că ele urmează să fie supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ, cu precizarea că **există şi unele decrete care urmează să fie sustrase acestui control.** De exemplu, cele prin care se concretizează raporturile constituționale dintre Preşedinte, pe de o parte, şi Guvern şi Parlament, pe de altă parte.

Acestora li se adaugă anumite decrete pe care Preşedintele le emite, drept comandant al forțelor armate, care pot fi considerate *„de comandament cu caracter militar"*. În egală măsură, unele decrete prin care se declară starea de asediu sau de urgență pot fi cenzurate numai sub aspectul unui exces de putere.

---

[1] Decizia Înaltei Curți de Casație şi Justiție (S.C.A.F.) nr. 1840/2005, disponibilă pe site-ul http://www.scj.ro.

[2] A. Iorgovan, *Regimul juridic al decretelor prezidențiale şi al răspunderii Preşedintelui pentru emiterea acestora*, în Revista de Drept Public nr. 1/2005, pp. 65 şi urm.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 322. I. Vida, *op. cit.*, p. 68.

[4] A.M.I. Ciobanu, A.N. Ştefan, *Grațierea individuală a persoanelor fizice: considerații asupra prerogativei Preşedintelui României, prevăzută de art. 94 lit. d) din Constituția României, republicată, art. cit.*, p. 59.

[5] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional şi instituții politice*, vol. II, ed. a XI-a, Ed. All Beck, București, 2004, p. 264; I. Santai, *Drept administrativ şi știința administrației*, vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 170.

III. Răspunderea Preşedintelui României

§ 10. Cadrul constituțional al răspunderii Preşedintelui României. Imunitatea Preşedintelui

Constituția actuală conține dispoziții privind răspunderea atât a Preşedintelui, cât şi a Guvernului. În ceea ce priveşte răspunderea şefului de stat, se consacră două texte, respectiv **art. 96,** care instituie **răspunderea penală a** Preşedintelui, sub forma **punerii sub acuzare**, şi **art. 95,** consacrat **suspendării din funcție** a şefului de stat, calificată de unii autori ca **răspundere politică sau administrativ disciplinară a Preşedintelui**[1].

Analiza regimului juridic al răspunderii Preşedintelui trebuie să înceapă de la principiul constituțional al **imunității sale,** instituit prin art. 84, şi al imposibilității tragerii la răspundere juridică pentru voturile şi opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, specifică şi parlamentarilor. Textul are următorul conținut: *„Preşedintele se bucură de imunitate. Prevederile art. 72 alin. (1) se aplică în mod corespunzător".*

Analizând cele două texte ale normei constituționale citate, un autor afirmă că *„prima teză a art. 84 alin. (2) din Constituție reglementează imunitatea procedurală a şefului de stat, întâlnită în doctrină şi jurisprudență şi sub denumirea de imunitate personală, inviolabilitate sau imunitate ratione persone. Teza finală are ca obiect imunitatea de ordin material-substanțială, organică, materială, imunitatea de jurisdicție penală sau imunitatea ratione materiae"*[2]. Dincolo de această utilizare laborioasă de termeni, cu accepțiuni mai mult sau mai puțin similare, este neîndoielnic faptul că autorul îşi propune o misiune nu tocmai simplă de a clarifica regimul imunității Preşedintelui. Aceasta în contextul în care cei 26 de ani de la intrarea în vigoare a Constituției au creat suficiente probleme în practică, referitoare la posibilitatea intervenției sau nu a unei forme de răspundere juridică a şefului de stat şi durata în timp a protecției pe care i-o conferă Constituția. În ceea ce priveşte *imunitatea procedurală,* ea **are o sferă nelimitată, acoperind practic toate infracțiunile, cu excepția celei de înaltă trădare.** Ea vizează în primul rând calitatea de *făptuitor,* însă acelaşi autor opinează în sensul că ea ar trebui extrapolată şi asupra celei de *martor,* folosind ca argument art. 67 alin. (2) din Constituția Franței, astfel cum a fost ea revizuită în anul 2007, care prevede că Preşedintele francez *„pe parcursul mandatului său nu poate fi citat în fața vreunei instanțe sau autorități administrative franceze să depună mărturie şi nici nu se poate pune în mişcare o acțiune penală sau promova o acțiune civilă contra sa, respectiv să fie declanşată vreo anchetă sau urmărire penală".* O soluție similară se regăseşte şi în Constituția Italiei care, într-un mod similar, interzice ca Preşedintele acestei țări să fie anchetat sau citat[3].

În opinia noastră, *de lege lata* nu se poate accepta soluția că imunitatea Preşedintelui României ar acoperi şi calitatea de martor, însă nu este mai puțin adevărat că ar fi benefică o asemenea soluție consacrată la nivel constituțional. Ea ar

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 326-328.

[2] D. Nițu, *Imunitatea Preşedintelui României în dreptul penal,* în Dreptul nr. 2/2012, p. 209.

[3] Este vorba despre art. 90 din Constituția Italiei, adoptată în anul 1947, intrată în vigoare la 1 ianuarie 1948, conform căruia *„preşedintele republicii nu răspunde pentru acțiunile întreprinse în exercițiul funcției sale, cu excepția cazurilor de înaltă trădare sau de încălcare a Constituției. În aceste cazuri, preşedintele poate fi pus sub acuzare de Parlamentul întrunit în sesiune comună, cu majoritatea absolută a membrilor săi".*

fi de natură să consolideze prestigiul Președintelui, într-un context în care în viața publică există probleme cu privire la prestigiul autorităților publice și al titularilor de diferite funcții și demnități în stat.

Trăsăturile imunității Președintelui României:

a) **caracterul absolut,** care înseamnă că ea acoperă toate infracțiunile ce pot fi săvârșite în exercitarea mandatului, cu excepția celei de înaltă trădare;

b) **întinderea în timp a imunității acoperă durata exercitării mandatului de Președinte.** Prin **durata mandatului Președintelui** înțelegem întreaga perioadă din momentul depunerii jurământului până la depunerea jurământului de către Președintele nou ales. Imunitatea va subzista și în situația în care intervine suspendarea Președintelui, în baza prevederilor constituționale[1];

c) **scopul** imunității este acela de a facilita exercitarea netulburată a atribuțiilor aferente funcției de Președinte și de a-l proteja împotriva unor acțiuni cu caracter șicanator, de natură să afecteze prestanța funcției și eficiența activității;

d) **imunitatea vizează faptele de natură penală, nu și pe cele de natură contravențională sau cauzatoare de prejudicii materiale sau morale.** Nu împărtășim astfel opinia exprimată în doctrină[2] potrivit căreia imunitatea ar funcționa și în ceea ce privește răspunderea contravențională și civilă sau altă formă de răspundere juridică. În această ultimă categorie intră, spre exemplu, răspundere administrativ-patrimonială reglementată de art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție raportate la prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Considerăm că Președintele poate fi parte într-un litigiu de contencios administrativ și, urmare a anulării în tot sau în parte a actului sau a refuzului de a soluționa o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege sau un interes legitim, poate fi obligat la suportarea de despăgubiri materiale și/sau morale.

În ceea ce privește răspunderea contravențională, a existat o situație în care Președintele în exercițiu a fost sancționat contravențional de către Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării pentru că a utilizat expresii cu caracter discriminator la adresa unei persoane de sex feminin[3]. Consiliul a respins excepția ridicată de Administrația Prezidențială conform căreia titularul funcției de Președinte nu poate fi subiect al răspunderii contravenționale și a statuat, printr-o soluție pe care o împărtășim, că *imunitatea președintelui nu poate fi extinsă la fapte de natură contravențională cum sunt cele cu care Consiliul a fost sesizat.* A proceda altfel înseamnă a forța limitele imunității și a-l transforma pe titularul funcției de președinte într-o persoană intangibilă, care poate prejudicia interesele celorlalți fără a avea nicio repercusiune asupra sa.

Referitor la *imunitatea funcțională,* garantată de art. 72 alin. (1) din Constituție pentru parlamentari și, prin art. 84 alin. (2), pentru Președinte, *ambele categorii de demnitari nu pot fi trase la răspundere pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.* Din interpretarea *per a contrario a textului* rezultă **că acele fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate de către Președinte vor atrage răspunderea acestuia.** Noțiunea de *„opinie",* conform jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, *are un sens larg, înglobând afirmațiile sau declarațiile care, prin conținutul lor, corespund unor aserțiuni*

---

[1] În același sens, D. Nițu, *Imunitatea Președintelui României în dreptul penal, art. cit.,* p. 218 și nota de subsol nr. 21.

[2] D. Nițu, *Imunitatea Președintelui României în dreptul penal, art. cit.,* p. 218.

[3] Este vorba despre Hotărârea nr. 92/2007 a C.N.C.D., pronunțată în Dosarul nr. 251/2007.

care constituie aprecieri subiective, ***care să aibă legătură evidentă şi directă cu exercitarea funcţiei***[1].

Se pune problema **duratei în timp a imunităţii funcţionale.** Considerăm că, spre deosebire de primul tip de imunitate, care funcţionează pe durata mandatului, imunitatea funcţională *„va funcţiona în mod perpetuu, inclusiv (sau mai ales, de fapt) după încetarea mandatului"*[2]. Soluţia credem că este firească şi este întemeiată pe faptul că voturile şi opiniile politice sunt modalităţile de exercitare a prerogativelor constituţionale ale Preşedintelui, iar singura formă de răspundere care ar putea interveni este cea politică – sancţionarea de către electorat a unui comportament neconform cu aşteptările, aspiraţiile şi normala funcţionare a statului al cărui şef este.

La nivelul Uniunii Europene, regăsim reglementat regimul privilegiilor şi imunităţilor încă din 1965[3], ceea ce a determinat doctrina să aprecieze că, având în vedere vechimea de peste o jumătate de veac a acestui document, s-ar impune în viitor înlocuirea lui printr-unul care să reflecte schimbările intervenite între timp în ceea ce priveşte Uniunea Europeană şi pe cei care îşi desfăşoară activitatea în cadrul instituţiilor acesteia, indiferent de statutul lor juridic[4]. În sensul Protocolului, în conţinutul imunităţii membrilor Parlamentului European se includ cele două forme de protecţie care sunt recunoscute şi la nivel naţional, inclusiv în România, parlamentarilor şi care sunt confirmate şi prin jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene[5], respectiv **imunitatea cu privire la opiniile şi voturile exprimate în exercitarea funcţiei,** de care beneficiază şi Preşedintele, şi **inviolabilitatea parlamentară,** care presupune o protecţie împotriva procedurilor judiciare.

Revenind la problema imunităţii Preşedintelui României, prin **actele şi faptele săvârşite în exerciţiul mandatului,** va trebui să înţelegem **formele de activitate compatibile cu funcţia** sau, altfel spus, **acele modalităţi prin care se concretizează realizarea prerogativelor constituţionale ale şefului de stat,** ele reprezentând *„forme de manifestare compatibile cu funcţia (...) făcând parte din prerogativele pe care i le conferă funcţia"*[6].

Este astfel necesar să facem distincţie, în cazul Preşedintelui, ca şi în cazul altor categorii de titulari de funcţii şi demnităţi publice, între două categorii de acte şi fapte:

– cele prin care se **duce la îndeplinire mandatul,** caz în care se bucură de o **protecţie juridică specială;**

– cele prin care **se exprimă ca simplu cetăţean,** situaţie în care Preşedintele se bucură de acele garanţii pe care Constituţia le asigură tuturor cetăţenilor, care sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice. Pentru aceste fapte, el urmează a răspunde potrivit dreptului comun, ca orice cetăţean[7].

Deşi Constituţia consacră în mod expres doar două forme de răspundere a Preşedintelui, considerăm că din coroborarea tuturor dispoziţiilor constituţionale rezultă mai multe forme de răspundere aplicabile Preşedintelui României, şi anume:

---

[1] Hotărârea din 6 septembrie 2011, cauza C/163/10, *Patriciello,* pct. 28-41.

[2] D. Niţu, *Imunitatea Preşedintelui României în dreptul penal, art. cit.,* p. 232.

[3] Prin Protocolul (nr. 7) privind privilegiile şi imunităţile Uniunii Europene, anexat tratatelor U.E.

[4] M. Enache, *Statutul membrilor Parlamentului European,* în Dreptul nr. 8/2012, p. 226.

[5] Prin Hotărârea din 21 octombrie 2008, cauzele conexate C-200/07 şi C-201/07, *Marra,* Rec. p. I/7929, pct. 24, citată după M. Enache, *Statutul membrilor Parlamentului European, art. cit.,* p. 236-237 şi notele de subsol 49, 50 şi 52.

[6] I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul român şi în dreptul comparat,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 728.

[7] E. Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 79.

a) o răspundere **penală,** reglementată de **art. 96 din Constituție**;

b) o răspundere **politică** sau **administrativ-disciplinară,** sub forma **suspendării din funcție,** prevăzută de art. 95 din Legea fundamentală;

c) o răspundere **administrativ-patrimonială,** rezultată din coroborarea art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție, raportate la Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

d) răspunderea care îi revine **în regim de drept comun,** ca simplu cetățean, și care este fundamentată pe principiile constituționale privind *egalitatea tuturor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări,* coroborate cu acela că *nimeni nu este mai presus de lege,* precum și din îndatorirea fundamentală instituită prin art. 1 alin. (5) privind *respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor.*

§ 11. Răspunderea politică a Președintelui României

Este reglementată prin art. 95 din Constituție, care se numește *Suspendarea din funcție.* Denumirea textului, în opinia unui autor, nu coincide însă cu forma de răspundere pe care el o consacră. *„Suspendarea din funcție nu este ea însăși o formă a răspunderii politice, ci procedura premergătoare și obligatorie pentru eventuala sancționare a președintelui, întrucât: președintele nu răspunde politic în fața Parlamentului, ci în fața corpului electoral; suspendarea din funcție poate fi infirmată prin referendum sau ea devine ineficace dacă referendumul nu a fost organizat în termenul prevăzut de Constituție"*[1].

Într-adevăr, suspendarea este una dintre etapele pe care le parcurge răspunderea politică a șefului de stat, fără a se suprapune cu aceasta.

Această formă de **răspundere a Președintelui României are o natură complexă, juridică și politică în egală măsură, cea *juridică* îmbrăcând forma suspendării din funcție, care implică Parlamentul în calitatea sa de organ suprem reprezentativ, și cea *politică* implicând în primul rând poporul, ca titular al dreptului fundamental de a-l alege pe șeful statului și de a-l demite atunci când el nu mai justifică încrederea cu care a fost învestit de electorat.**

De aceea, se apreciază în doctrină că *„instituția suspendării președintelui de către Parlament are o importanță crucială în analiza raporturilor de putere dintre cele două autorități legitimate prin votul direct al cetățenilor"*[2].

Din punctul de vedere al **temeiului obiectiv,** această formă de răspundere intervine atunci când **Președintele a săvârșit fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției**[3].

---

[1] I. Deleanu, *op. cit.,* vol. II, pp. 345-346.

[2] B. Dima, *Conflictul dintre Palate, op. cit.,* p. 224.

[3] De la intrarea în vigoare a Constituției, au fost declanșate trei proceduri de suspendare din funcție a șefului de stat. Astfel, în vara anului 1994, un număr de 167 de parlamentari au inițiat o propunere de suspendare, în legătură cu unele declarații publice ale Președintelui în exercițiu la acea dată, prin care acesta adresase un apel judecătorilor de a nu se grăbi să judece spețele privind restituirea caselor naționalizate și să se aștepte astfel intervenția legiuitorului. Totodată, Președintele de atunci a estimat că hotărârile pronunțate nu au acoperire legală și că, în consecință, legea va trebui să reglementeze această situație. O a doua procedură a fost declanșată în luna aprilie 2007, când un număr de 322 de parlamentari a decis suspendarea din funcție a Președintelui, care a fost însă infirmată prin referendumul organizat în vederea demiterii acestuia. A treia procedură de suspendare a fost declanșată în vara anului 2012 când, în luna iulie 2012, un număr de 256 de parlamentari a decis suspendarea din funcție a Președintelui.

Constituția României nu stabileşte care ar putea fi faptele grave săvârşite de şeful statului ce ar putea atrage suspendarea sa din funcție, revenind instanței de contencios constituțional misiunea de a stabili în avizul său dacă faptele imputate Preşedintelui intră în categoria **faptelor grave**. Aceasta a considerat că intră în sfera de aplicare a art. 95 din Constituție **actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care şeful statului ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile sau libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale sau alte fapte de aceeaşi natură care ar avea sau ar putea avea efecte similare**[1].

În ceea ce priveşte **regimul procedural aplicabil**, intervenția acestei forme de răspundere implică parcurgerea următoarelor faze:

a) **declanşarea procedurii de suspendare,** realizată de o treime din numărul parlamentarilor.

Lista se depune la Secretariatul General al Camerei, care este preponderent reprezentată printre inițiatori şi care are obligația să o aducă la cunoştința celeilalte Camere;

b) **comunicarea** în mod neîntârziat a propunerii de suspendare **Preşedintelui României.**

Acest lucru se impune, deoarece **Preşedintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele care i se impută,** înțelegând, din modul în care este formulat textul, că **nu este obligat să facă** acest lucru. Deşi Constituția prevede că Preşedintele *„poate da explicații"*, este puțin probabil şi greu de acceptat ca un Preşedinte în exercițiu să facă obiectul unei proceduri de suspendare declanşate de Parlament şi să considere că nu se impune să se prezinte în fața acestuia pentru a-şi exprima punctul de vedere. Dincolo de toate *„bătăliile politice"*, de animozitățile manifeste existente între Preşedinte şi Parlament, acesta din urmă este totuşi *„organul reprezentativ suprem al poporului român"*, după cum prevede art. 61 din Constituție. Toate demersurile pe care Parlamentul le face, inclusiv acela de a-l suspenda din funcție pe Preşedinte, le face în calitate de reprezentant suprem al poporului român. De aceea, în opinia noastră, a ignora Parlamentul, mai ales într-o situație dificilă şi delicată pentru Preşedinte cum este eventuala suspendare a sa din funcție, înseamnă implicit a ignora poporul, ceea ce apreciem că este greu de acceptat. Şi nicio *„bătălie politică"* sau *„orgoliu politic"* nu justifică o atare atitudine.

c) **Sesizarea Curții Constituționale**, pentru ca aceasta să emită avizul consultativ prevăzut de art. 95 alin. (1) coroborat cu art. 146 lit. h) din Constituție. Caracterul consultativ al avizului presupune obligația de a se solicita şi a se obține, nu şi pe cea de a-l respecta.

d) **Discutarea propunerii de suspendare** după primirea avizului Curții Constituționale.

Avizul **va trebui să fie comunicat şi Preşedintelui,** care **va putea da explicații atât Parlamentului**, cât şi **Curții Constituționale** pentru faptele care i se impută. Cum ne-am exprimat deja, un Preşedinte responsabil va proceda întotdeauna la a da explicații.

Referendumul organizat în vederea demiterii preşedintelui nu a fost validat din cauza neîndeplinirii numărului necesar de participanți, prevăzut de lege.

[1] Avizul consultativ al Curții Constituționale nr. 1/2007.

Parlamentul **votează cu majoritate absolută** în ședința comună a celor două Camere.

e) Consecințele votării propunerii de suspendare constau **în instaurarea stării de interimat,** deci întreruperea exercitării mandatului Președintelui, având astfel aplicabilitate art. 98 din Constituție.

f) Referendumul se organizează, potrivit art. 95 alin. (3), **în termen de 30 de zile de la aprobarea propunerii de suspendare** de către cele două Camere ale Parlamentului.

Se pune problema **cine va organiza referendumul?** Deși Constituția nu face nicio precizare cu privire la această problemă, înțelegem că va fi vorba despre **Guvern**, care are misiunea prevăzută de art. 102 alin. (1) de a asigura *realizarea politicii interne și externe a țării.*

În privința rezultatelor referendumului și a consecințelor acestor rezultate, nu poate fi vorba decât despre două variante:

– **aprobarea** de către popor, ceea ce atrage **demiterea Președintelui** și **organizarea de noi alegeri** în termen de trei luni de la data referendumului;

– **respingerea** propunerii, situație pe care Constituția nu o mai are în vedere. Pe fondul absenței unor reglementări exprese, în doctrină s-a exprimat teza că în acest caz avem de-a face cu o încetare a legitimității organului reprezentativ suprem, *„data retragerii legitimității Parlamentului prin referendum este data de la care începe să curgă termenul celor trei luni privind organizarea de noi alegeri, prevăzute de art. 63 alin. (2) din Constituție"*[1]. Este o soluție exagerată, în afara cadrului constituțional și pe care, date fiind raporturile dintre cele două autorități publice, nu o împărtășim[2]. O asemenea soluție s-a regăsit în Proiectul de lege de revizuire a Constituției adoptat de Parlament, asupra căruia s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 80/16 februarie 2014, la care ne-am referit deja, care nu a împărtășit propunerea respectivă.

Există autori care apreciază, pornind de la procedura răspunderii politice, care implică atât Parlamentul, cât și poporul, că *„răspunderea politică a Președintelui cuprinde, practic, două faze distincte: răspunderea politică propriu-zisă, pe care șeful de stat și-o asumă în condițiile art. 95 alin. (1) din Constituție, față de Camera Deputaților și Senat și o răspundere față de popor, concretizată în referendumul organizat pentru demiterea Președintelui"*[3]. Credem că este o abordare greu de susținut, în contextul în care și Parlamentul tot pe popor îl reprezintă, fiind chiar organul reprezentativ suprem al acestuia, iar a *„sparge"*, a *„diviza"* răspunderea Președintelui în două *„subrăspunderi"* sau *„răspunderi distincte"* contravine regimului ei. În realitate, cum am mai spus, apreciem că avem de-a face cu două etape ale aceleiași răspunderi.

De la data intrării în vigoare a Constituției au fost declanșate **trei proceduri de suspendare a Președintelui României,** dintre care două au vizat același titular al funcției. În toate cazurile, Curtea Constituțională a dat un **aviz negativ.** *Prima procedură* s-a declanșat în anul 1994, însă în cadrul celor două Camere ale Parlamentului propunerea a fost **respinsă.**

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 334.

[2] În același spirit, un autor apreciază că *votul acordat împotriva Parlamentului reprezintă practic o renunțare a susținerii celor aleși de către popor și ar trebui să conducă la organizarea de noi alegeri legislative,* deoarece *din acest moment Parlamentului îi lipsește legitimitatea,* soluție pe care nu o împărtășim (A.M. Iordache, *art. cit.,* p. 35).

[3] C. Ionescu, *Regimul politic în România, op. cit.,* p. 228.

Cea de-a doua procedură s-a declanşat în 2007, când Parlamentul, cu o pondere covârşitoare, l-a suspendat pe Preşedinte. În urma referendumului organizat pentru demitere, majoritatea de aproximativ 75% a votat pentru respingerea demiterii, ceea ce a atras reluarea prerogativelor de către Preşedintele care fusese suspendat.

Cea de-a treia procedură s-a derulat în anul 2012, când acelaşi Preşedinte, aflat la cel de-al doilea mandat, a fost suspendat a doua oară, însă de această dată ponderea majorităţii i-a vizat pe cei care au votat pentru demiterea Preşedintelui. În conformitate cu prevederile art. 146 lit. i) din Constituţie, printre atribuţiile Curţii Constituţionale se află şi aceea că *veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia.* În cazul referendumului din anul 2012, Curtea Constituţională nu a confirmat rezultatele referendumului, deoarece a apreciat că nu a fost realizat cvorumul de 50% din numărul votanţilor înscrişi pe listele electorale permanente. În aceste condiţii, după o suspendare şi un interimat de peste trei luni, Preşedintele a cărui destituire a făcut obiectul referendumului şi-a reluat prerogativele, deşi pentru demitere votaseră peste 87% din alegătorii prezenţi la urne[1].

§ 12. Răspunderea penală a Preşedintelui României

1. Natura juridică a faptei de înaltă trădare

Spre deosebire de prima formă de răspundere a Preşedintelui consacrată de art. 95, răspunderea pentru înaltă trădare a acestuia face parte din categoria răspunderii juridice, în general, şi a răspunderii penale, în particular. Ea trebuie analizată ca o excepţie de la principiul potrivit căruia Preşedintele se bucură de imunitate pe durata exercitării mandatului său.

Sediul materiei îl reprezintă art. 96, potrivit căruia Preşedintele poate fi pus sub acuzare pentru înaltă trădare de cele două Camere ale Parlamentului, cu votul majorităţii de 2/3 din numărul total al parlamentarilor.

În doctrină s-au adus critici serioase cu privire la menţinerea în conţinutul Constituţiei a sintagmei de **înaltă trădare**[2]. Textul a fost preluat din Constituţia Franţei, însă în această ţară demiterea Preşedintelui pentru înaltă trădare nu a putut fi aplicată niciodată, deoarece ea nu se regăsea printre infracţiunile reglementate de Codul penal francez, ceea ce a şi determinat ca, în urma modificărilor aduse regimului juridic al răspunderii penale a Preşedintelui din Constituţia Franţei, în anul 2008, în prezent să nu se mai menţioneze înalta trădare drept cauză a tragerii la răspundere a Preşedintelui.

Se impune a fi clarificată problema **naturii juridice** a faptei de înaltă trădare. Aceasta cu atât mai mult cu cât în vechiul Cod penal fapta de înaltă trădare nici nu era prevăzută. Împărtăşim **calificarea faptei de înaltă trădare** ca o **faptă având caracter**

[1] Mai exact, 7.403.836 de alegători, care reprezentau 87,52% din alegătorii prezenţi la urne, au votat pentru demitere. Pentru o analiză completă şi valoroasă a acestor evenimente politice şi a regimului răspunderii politice a preşedintelui, în ansamblul său, a se vedea B. Dima, *Conflictul dintre Palate, op. cit.*, pp. 220-255.

[2] T. Drăganu, *O infracţiune controversată: înalta trădare,* în Curierul Judiciar nr. 12/2003, p. 89.

complex, politic şi juridic în acelaşi timp, care nu se poate confunda cu infracțiunea de trădare din Codul penal[1], nici nu poate reprezenta o „agravantă" a acesteia.

Noul Cod penal reglementează infracțiunea de **înaltă trădare** în art. 398, care are următorul conținut: *faptele prevăzute în art. 394-397, săvârşite de către Preşedintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, constituie infracțiunea de înaltă trădare şi se pedepseşte cu detențiune pe viață sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.* Art. 394 reglementează **trădarea**[2], art. 395 reglementează **trădarea prin transmitere de informații secrete de stat**[3], art. 396 vizează **trădarea cu ajutorul inamicului**[4], iar art. 397 se referă la **acțiuni împotriva ordinii constituționale**[5].

Prin reglementarea expresă de către noul Cod penal român a infracțiunii de înaltă trădare, a fost tranşată discuția din doctrină cu privire la necesitatea încriminării prin Codul penal a infracțiunii respective. Soluția era impusă, dincolo de abordările doctrinare, de principiul **legalității incriminării,** cuprins în adagiul latin *nullum crimen sine legem, nulla poena sine legem.*

2. Procedura constituțională a intervenției răspunderii penale a şefului de stat

Precizăm dintru început că, spre deosebire de răspunderea politică, în cazul căreia au existat trei situații concrete de recurgere la ea, pe care le-am prezentat succint anterior, în ceea ce priveşte răspunderea penală, de la intrarea în vigoare a Constituției actuale nu a existat niciun caz de punere sub acuzare a unui Preşedinte pentru înaltă trădare.

În contextul în care am admis, în secțiunea anterioară, că **fapta de înaltă trădare are, în egală măsură, o dimensiune politică şi una juridică,** urmează să identi-

---

[1] P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel,* Masson, Paris, Milano, Barcelona, Bon, 1992, p. 384.

[2] Art. 394. Trădarea. Fapta cetățeanului român de a intra în legătură cu o putere sau cu o organizație străină ori cu agenți ai acestora, în scopul de a suprima sau ştirbi unitatea şi indivizibilitatea, suveranitatea sau independența statului, prin: a) provocare de război contra țării sau de înlesnire a ocupației militare străine; b) subminare economică, politică sau a capacității de apărare a statului; c) aservire față de o putere sau organizație străină; d) ajutarea unei puteri sau organizații străine pentru desfăşurarea unei activități ostile împotriva securității naționale se pedepseşte cu închisoarea de la 10 la 20 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.

[3] Art. 395. Trădarea prin transmitere de informații secrete de stat. Transmiterea de informații secrete de stat unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora, precum şi procurarea ori deținerea de documente sau date ce constituie informații secrete de stat de către cei care nu au calitatea de a le cunoaşte, în scopul transmiterii lor unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora, săvârşite de un cetățean român, se pedepsesc cu închisoarea de la 10 la 20 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.

[4] Art. 396. Trădarea prin ajutarea inamicului. Fapta cetățeanului român care, în timp de război: a) predă teritorii, oraşe, poziții de apărare, depozite ori instalații ale forțelor armate române sau care servesc apărării; b) predă nave, aeronave, maşini, aparate, armament sau orice alte materiale care pot servi purtării războiului; c) procură inamicului oameni, valori sau materiale de orice fel; d) trece de partea inamicului sau efectuează alte acțiuni care sunt de natură să favorizeze activitatea inamicului ori să slăbească puterea de luptă a forțelor armate române sau a armatelor aliate; e) luptă sau face parte din formații de luptă împotriva statului român sau a aliaților săi se pedepseşte cu detențiune pe viață sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.

[5] Art. 397. Acțiuni împotriva ordinii constituționale. (1) Acțiunea armată întreprinsă în scopul schimbării ordinii constituționale ori al îngreunării sau împiedicării exercitării puterii de stat se pedepseşte cu închisoarea de la 15 la 25 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi. (2) Întreprinderea de acțiuni violente împotriva persoanelor sau bunurilor săvârşite de mai multe persoane împreună, în scopul schimbării ordinii constituționale ori al îngreunării sau împiedicării exercitării puterii de stat, dacă se pune în pericol securitatea națională, se pedepseşte cu închisoarea de la 10 la 20 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.

ficăm, în derularea procedurii răspunderii penale a Preşedintelui, o **fază politică** şi o **fază judiciară.**

Pentru analiza aspectelor procedurale ale acestui tip de răspundere trebuie avute în vedere şi dispoziţiile Regulamentului activităţilor comune ale celor două Camere ale Parlamentului, mai exact art. 74-79.

a. Faza politică, denumită în doctrină şi **etapa parlamentară,** care la rândul ei are mai multe subetape.

I. Declanşarea procedurii de punere sub acuzare

Potrivit art. 96 alin. (2) din Constituţie, propunerea de punere sub acuzare poate fi iniţiată de majoritatea deputaţilor şi senatorilor şi se aduce, neîntârziat, la cunoştinţa Preşedintelui României, pentru a putea da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută.

Constatăm diferenţe procedurale între cele două forme de răspundere a Preşedintelui. Astfel, dacă propunerea pentru suspendarea din funcţie a Preşedintelui se formulează de către o **treime din numărul parlamentarilor,** iar suspendarea se votează de către **majoritatea acestora,** constatăm că la punerea sub acuzare pentru înaltă trădare se face de către **majoritatea absolută**, iar votarea de către **majoritatea calificată de 2/3 din numărul parlamentarilor.**

Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului impune ca solicitarea să cuprindă **descrierea faptelor** care îi sunt imputate Preşedintelui şi **încadrarea lor juridică.**

Cererea se depune la Birourile Permanente ale fiecărei Camere, cărora le revine obligaţia de a informa neîntârziat pe Preşedinte despre cererea de punere sub acuzare.

Şi în cadrul acestei proceduri, Constituţia prevede că Preşedintele *„poate da explicaţii"* cu privire la faptele de care este acuzat. Argumentele pe care le-am prezentat cu ocazia analizei procedurii de suspendare din funcţie, referitoare la relativitatea caracterului permisiv al textului, îşi păstrează valabilitatea. Mai mult chiar, am putea spune că în cazul răspunderii penale ele devin mai categorice, având în vedere că este greu de imaginat şi de acceptat că un Preşedinte în exerciţiu acuzat de înaltă trădare ar putea să ignore o asemenea procedură şi autoritatea care a declanşat-o şi să nu considere necesar să se prezinte în faţa acesteia pentru a da explicaţii cu privire la faptele care i se impută.

În şedinţa în care se face propunerea, se procedează la constituirea unei comisii care are misiunea să cerceteze temeinicia faptelor de care este acuzat şeful statului. Această comisie prezintă un raport în şedinţa comună a celor două Camere, în care urmează să fie votată punerea sub acuzare. Comisia de anchetă face o propunere care se supune votului secret cu bile.

II. Votarea cererii de punere sub acuzare

Dacă suspendarea Preşedintelui se realizează cu votul majorităţii absolute a parlamentarilor, potrivit art. 96 din Constituţie, punerea sub acuzare a Preşedintelui României poate fi hotărâtă de 2/3 din numărul total al parlamentarilor. Diferenţa este legitimată de gravitatea diferită a faptei de înaltă trădare în raport cu cea care atrage intervenţia răspunderii politice. Votarea se face prin vot secret.

Votarea acesteia impune întrunirea Parlamentului în şedinţă comună, la fel ca în cazul în care se decide suspendarea din funcţie a Preşedintelui. Dacă se întruneşte majoritatea necesară, Parlamentul urmează să sesizeze Parchetul de pe lângă Înalta

Curte de Casație și Justiție, declanșându-se astfel cea de-a doua fază a acestei forme de răspundere.

b. Faza judiciară

Și această fază, la rândul ei, se identifică prin mai multe etape procedurale, care se derulează în fața procurorului general, respectiv a Instanței Supreme.

1. Primirea sesizării formulate de Parlament de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

În ceea ce privește competența Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, după ce a fost sesizat de Parlament, ne raliem opiniei potrivit căreia Parchetul este liber ca, în urma propriilor cercetări, să stabilească dacă fapta primește încadrarea juridică a înaltei trădări, iar atunci să întocmească rechizitoriul de trimitere în judecată, sau nu întrunește un asemenea caracter, iar atunci va hotărî scoaterea de sub urmărire penală a Președintelui. Mai mult chiar, *„procurorul general este singurul sesizat și obligat să se pronunțe cu privire la sesizare, fiind singura autoritate competentă să declanșeze, prin rechizitoriu, procedura de judecată în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție"*[1].

2. Judecarea Președintelui, de către Înalta Curte de Casație și Justiție, această etapă putând avea, la rândul ei, două etape:

– judecata **în fond** de către **secția penală** a Înaltei Curți de Casație și Justiție;

– judecata **în recurs** de către **secțiile reunite** ale Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Potrivit Regulamentului ședințelor comune ale celor două Camere, Președintelui îi este recunoscut dreptul de a se apăra pe tot parcursul procedurii de punere sub acuzare în cele două faze ale sale, politică și penală.

3. Demiterea Președintelui ca urmare a rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de condamnare

Înalta Curte de Casație și Justiție poate ajunge, în urma judecării definitive a Președintelui, la una dintre următoarele două concluzii:

– **Președintele este vinovat**, situație în care data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești echivalează cu demiterea Președintelui.

Constituția prevede că *„Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare"*.

– **Președintele este nevinovat**, ceea ce atrage **achitarea sa.**

Ca orice alt cetățean, Președintele se bucură, în cursul derulării procedurii, până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare, de prezumția de nevinovăție[2].

În cazul în care se stabilește de către Înalta Curte de Casație și Justiție vinovăția Președintelui în exercițiu, se instituie starea de **interimat,** care se va exercita de către președintele Senatului sau, în cazul în care acesta se află în imposibilitate, de către cel al Camerei Deputaților, iar în termen de trei luni se vor organiza alegeri pentru un nou Președinte. Responsabilitatea organizării acestui referendum revine Guvernului, care are misiunea constituțională de a asigura realizarea politicii interne și externe a țării. Iar una dintre principalele probleme politice ale unui stat este ca acesta să aibă o conducere stabilă, aleasă în mod legitim.

---

[1] B. Dima, *Conflictul dintre Palate, op. cit.*, p. 265.

[2] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 348.

Capitolul X

GUVERNUL ROMÂNIEI

I. Reglementarea Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991, republicată

§ 1. Fundamente constituționale

Constituția României consacră Guvernului în mod expres două capitole ale titlului III, fiind vorba despre capitolul III, intitulat *Guvernul,* şi capitolul IV, denumit *Raporturile Parlamentului cu Guvernul.* Dezvoltarea statutului juridic al acestei autorități publice o regăsim în Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor[1], care are caracter organic, potrivit art. 73 alin. (3) lit. e) din Constituție[2].

În ceea ce priveşte **statutul constituțional** al Guvernului, acesta se regăseşte concentrat în art. 102 alin. (1), care prevede că *„Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură* ***realizarea politicii interne şi externe a țării şi exercită conducerea generală a administrației publice".***

Din acest text rezultă că legiuitorul constituant a prevăzut pentru Guvern un dublu rol[3]:

a) **un rol politic**[4], care constă în a **asigura realizarea politicii interne şi externe a țării;**

b) **un rol administrativ,** care se concretizează în **exercitarea conducerii generale a administrației publice.**

Aceste două dimensiuni ale statutului său se realizează potrivit **programului de guvernare** care **a fost acceptat de Parlament**[5].

Referitor la modul de redactare a art. 102, există opinii conform cărora sintagma *Guvernul (...) asigură realizarea politicii (...) externe a țării* este vagă şi se pretează la interpretări în diferite sensuri. Ea poate însemna că face politică externă, dar nu include, în mod cert, şi competența de a angaja statul, de a contracta în numele lui. De aceea, în opinia acestui autor, s-ar fi impus o mențiune expresă în Constituție cu privire la capacitatea Guvernului de a reprezenta şi angaja statul român[6]. În ceea ce ne priveşte, nu împărtăşim acest punct de vedere, dat fiind faptul că o Constituție nu

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

[2] Textul se referă la *„organizarea şi funcționarea Guvernului şi a ministerelor",* ca domeniu de reglementare ce ține de legea organică.

[3] G. Vrabie, *op. cit.,* vol. II, pp. 282-286; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, p. 188.

[4] D. Apostol Tofan, *Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor,* în Revista de Drept Public nr. 2/2001, pp. 55-70.

[5] I.M. Anghel, *Reflecții asupra unor texte din Constituția revizuită,* în Revista de Drept Public nr. 2/2004, p. 56.

[6] *Ibidem.*

trebuie confundată cu o lege obişnuită, nu trebuie să reglementeze în detaliu statutul şi atribuţiile unei autorităţi, acest lucru realizându-se prin legea organică a Guvernului.

Spre deosebire de instituţia Preşedintelui, pe care o regăsim dezvoltată în capitolul II al titlului III, unde există dispoziţii cu privire la *atribuţiile Preşedintelui,* în ceea ce priveşte Guvernul, actuala Constituţie a României, ca şi altele de altfel, nu procedează la realizarea unui tablou al atribuţiilor celui de-al doilea şef al executivului. Ea se rezumă doar să precizeze rolul Guvernului, sub cele două dimensiuni ale sale, politic şi administrativ în acelaşi timp, şi să consacre cele mai importante forme de realizare a lui, prin modalităţi care ele însele pot fi calificate ca *„atribuţii ale Guvernului".* De exemplu, *negocierea de tratate internaţionale,* care, ulterior, se încheie de către Preşedintele României şi se ratifică de către Parlament, reprezintă o atribuţie a Guvernului.

§ 2. Statutul Guvernului

Art. 1 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 conţine o prevedere care poate fi calificată ca o definire a Guvernului, în sensul că el reprezintă *autoritatea publică a puterii executive, care funcţionează în baza votului de încredere acordat de Parlament şi care asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice.* Din conţinutul acestei definiţii legale rezultă, în opinia noastră, faptul că ea determină următoarele aspecte care permit identificarea elementelor necesare pentru plasarea acestei autorităţi publice în arhitectura instituţională a României: statutul de **autoritate publică,** relevat şi de cuprinderea reglementării sale în titlul III al Constituţiei consacrat *autorităţilor publice din sfera celor trei clasice puteri în stat;* apartenenţa Guvernului la sfera **puterii executive,** ca una din verigile structurii bicefale a acestuia, alături de Preşedinte; **sursa de legitimitate a Guvernului,** care este dată de *programul de guvernare, acceptat de Parlament,* în calitatea acestuia de *organ reprezentativ suprem al poporului român;* **rolul Guvernului,** care constă în *a asigura realizarea politicii interne şi externe a ţării* şi a *exercita conducerea generală a administraţiei publice.*

Definiţia dată de legiuitor are la bază dispoziţiile constituţionale în baza cărora Guvernul se constituie, organizează şi îşi desfăşoară activitatea. Din coroborarea tuturor prevederilor constituţionale rezultă următoarele dimensiuni ale statutului Guvernului, potrivit actualului sistem:

a) actuala Constituţie a achiesat la concepţia constituţională occidentală contemporană, potrivit căreia *Guvernul este parlamentar prin origine şi guvernamental prin funcţiune*[1]. O asemenea concluzie este susţinută prin **procedura constituţională de învestire a Guvernului**, respectiv prin **rolul şi atribuţiile** pe care Constituţia i le consacră, cu caracter de principiu, iar legea organică le dezvoltă.

b) Constituţia actuală consacră ***un dublu rol pentru Guvern, politic şi administrativ,*** care urmează a se realiza în conformitate cu **programul de guvernare acceptat de Parlament.** Rolul **politic** constă în aceea că Guvernul ***asigură*** *realizarea*

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 362; M. Constantinescu, A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 224.

politicii interne şi externe a ţării, iar rolul **administrativ** constă în faptul că ***exercită*** *conducerea generală a administraţiei publice.* Constatăm că, în ceea ce priveşte rolul politic, textul constituţional foloseşte termenul *asigură*, iar în cazul rolului administrativ, utilizează verbul *exercită.* Este neîndoielnic faptul că între cele două verbe există o diferenţă din punctul de vedere al semanticii lor. **A asigura** semnifică luarea tuturor măsurilor pentru ca, prin acţiunile proprii Guvernului sau altor subiecte de drept aflate sub conducerea sau coordonarea lui, să se realizeze obiectivul scontat, care este acela de realizare a politicii interne şi externe a ţării. În schimb, a **exercita** semnifică prestarea efectivă a unor activităţi de către Guvern, prin care realizează obiectivul de a conduce întreaga administraţie publică, atât cea centrală, cât şi cea locală.

c) Guvernul reprezintă, deşi Constituţia nu-l califică în mod expres, un organ administrativ, respectiv **organul central al administraţiei publice, cu o competenţă materială şi teritorială generală**[1]. Un asemenea statut rezultă din interpretarea art. 111 alin. (1) din Constituţie, care face referire la *Guvern* ***şi celelalte organe ale administraţiei publice.*** Conjuncţia **şi** care leagă cei doi termeni, unul expres, **Guvernul,** şi cel de-al doilea, generic, **celelalte organe ale administraţiei publice,** determină concluzia că Guvernul este el însuşi calificat în mod implicit ca fiind **un organ al administraţiei publice.** Spre deosebire de *celelalte organe ale administraţiei publice,* care pot avea atât o competenţă materială generală, cât şi una de specialitate, precum şi o competenţă teritorială centrală sau locală, Guvernul, din economia textelor constituţionale, rezultă că are **o competenţă materială generală** şi o **competenţă teritorială centrală (naţională),** în virtutea cărora îşi exercită atât **rolul politic,** cât şi pe cel **administrativ.**

d) Guvernul reprezintă unul **dintre cei doi şefi ai executivului** nostru bicefal sau dualist. Nici această componentă a statutului său nu este prevăzută expres de Constituţie, ea rezultă din modul în care legiuitorul constituant concepe rolul celor două autorităţi publice, Preşedintele, pe de o parte, şi Guvernul, de cealaltă parte.

Modul de reglementare a statutului celor două autorităţi determină concluzia că **toate atribuţiile cu caracter executiv care nu revin, potrivit Constituţiei, celuilalt şef al executivului urmează să intre în competenţa materială a Guvernului.** Că, altfel spus, **competenţa materială a Guvernului în materie executivă are caracter de regulă, pe când Preşedintele va interveni, prin excepţie, doar în acele domenii pe care constituantul i le rezervă expres.**

e) Între cei doi şefi ai executivului, Guvernul reprezintă *organul colegial,* pe când Preşedintele reprezintă autoritatea publică cu caracter *unipersonal*[2]. Preşedintele, ca şef al statului, este o autoritate publică unipersonală, ceea ce reprezintă regula în Europa şi în lume a acestei instituţii, pe când Guvernul, ca peste tot în lume, are o anumită *structură,* reglementată la nivel de principiu de art. 102 alin. (3), formată din anumiţi *membri ai Guvernului,* al căror statut îl regăsim în art. 105-107 ale Legii fundamentale[3], cărora li se adaugă şi alte texte fundamentale, consacrate *numirii* şi *remanierii*[4] sau *dobândirii calităţii de membru al Guvernului*[5].

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a III-a, p. 190.

[2] T. Drăganu, *op. cit.*, vol. II, pp. 309- 310.

[3] Art. 105 reglementează *incompatibilităţile;* art. 106 *încetarea funcţiei de membru al Guvernului* şi art. 107 reglementează *primul-ministru.*

[4] Regimul juridic al numirii şi remanierii membrilor Guvernului îl regăsim în art. 85 al Constituţiei.

[5] În art. 103 şi art. 104 consacrate *învestiturii şi jurământului.*

f) În exercitarea rolului care îi revine, Guvernul, în calitatea sa de **conducător al administrației publice,** intră în următoarele **tipuri de raporturi cu celelalte autorități ale administrației publice:**

– raporturi de **supraordonare,** în calitate de organ ierarhic superior față de prefect, ministere şi alte organe centrale subordonate lui;

– raporturi de **colaborare şi coordonare** față de autoritățile centrale autonome;

– raporturi de **tutelă administrativă** față de organele locale autonome, care funcționează la nivelul unităților administrativ-teritoriale în baza principiilor constituționale ale autonomiei, descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice.

g) În îndeplinirea rolului său, rezervat de art. 102 alin. (1), Guvernul **are obligația constituțională de a coopera cu organismele sociale interesate,** în conformitate cu alineatul al doilea al art. 102. Atribuția de *cooperare cu toate organismele societății civile, cu opinia publică* este comună tuturor guvernelor statelor lumii, în acest fel Guvernul receptând semnalele venite din partea acestora, pe care ulterior le ia în dezbatere şi le soluționează, după caz[1]. Semnificația pe care unele guverne o acordă acestui rol rezultă şi din includerea în structura lor a unor **miniştri pentru relația cu societatea civilă[2].**

În cadrul acestor *organisme sociale interesate* urmează să includem *patronatele, sindicatele, biserica, partidele politice, diferite organisme şi organizații de tineret etc.*

h) În afara rolului său politic şi administrativ, Guvernul mai **îndeplineşte,** în subsidiar, **o anumită funcție normativă,** care se poate concretiza după cum urmează:

– el dispune, în baza art. 74 din Constituție, **de inițiativă legislativă;**

– în baza art. 108 alin. (2), el adoptă, **în executarea legilor, hotărâri** care, după cum rezultă din prevederile constituționale, trebuie să aibă caracter *praeter legem şi secundum legem.* Hotărârile Guvernului au rolul de **a pune în executare legea.**

– în baza art. 115, intitulat **delegarea legislativă,** Guvernul **este împuternicit să adopte ordonanțe** a căror misiune este **să înlocuiască legea.**

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că, *„în sistemul constituțional român, regula este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de a adopta legislație secundară. Cu toate acestea, Constituția instituie prin art. 108 alin. (3) şi 115 alin. (1) şi (3) competența Guvernului de a emite ordonanțe, deci o competență normativă derivată dintr-o lege de abilitare, adoptată de Parlament"*[3].

În ceea ce priveşte **transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă,** acesta se realizează **fie printr-un act de voință al Parlamentului,** în cazul ordonanțelor simple, **fie pe cale constituțională,** în situații extraordinare, în cazul ordonanțelor de urgență, cu condiția exercitării obligatorii a unui control parlamentar[4].

Însă, în opinia Curții Constituționale, *„relația dintre puterea legislativă şi puterea executivă se desăvârşeşte prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art. 115 alin. (4)-(6) din Constituție"*[5].

---

[1] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituția României, Comentată şi adnotată,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 226.

[2] Un asemenea minister s-a regăsit în Guvernul României condus de Dacian Cioloş sub denumirea *Ministerul pentru Consultare Publică şi Dialog Social* şi a devenit, conform art. 24 din O.U.G. nr. 1/2017, publicată în M. Of. nr. 12 din 5 ianuarie 2017, *Ministerul Consultării Publice şi Dialogului Social.*

[3] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 71.

[4] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 74 şi Decizia C.C.R. nr. 63/2017, par. 89-91.

[5] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 75 şi Decizia C.C.R. nr. 63/2017, par. 92-93.

Această **împuternicire** Guvernul o primeşte fie **de la Parlament, printr-o lege de abilitare,** fie **i-a fost recunoscută de constituant însuşi,** care a prevăzut ca, în situaţii extraordinare, Guvernul să poată adopta ordonanţe de urgenţă.

i) În concluzie, apreciem că Guvernul, potrivit sistemului constituţional şi legal actual, poate fi definit ca fiind acel *organ de stat central care, în baza rolului său politic şi administrativ şi prin cooperarea cu toate organismele sociale interesate, are misiunea de a asigura realizarea politicii statului şi de a conduce întreaga administraţie publică, aflat sub controlul direct al Parlamentului*[1].

II. Structura, învestitura, organizarea şi funcţionarea Guvernului potrivit Constituţiei şi Legii nr. 90/2001

§ 3. Structura Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991 şi Legii nr. 90/2001

Noţiunea de *structură a Guvernului* evocă acele categorii de membri din care acesta poate fi alcătuit. Semnificaţia clarificării ei este cu atât mai importantă, cu cât Constituţia nu epuizează sfera membrilor Guvernului, iar legea organică la care ea trimite a consacrat, de-a lungul timpului, categorii de membri ai Guvernului a căror legitimitate constituţională a generat dezbateri care nu s-au încheiat şi există puţine speranţe că acest lucru se va întâmpla în viitor, după cum vom arăta în cele ce urmează.

Art. **102 alin. (3)** dispune că *Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică.*

Constatăm că, din punctul de vedere al categoriilor de membri ai Guvernului, dispoziţia are în vedere două astfel de categorii şi anume:

– **membri ai Guvernului stabiliţi de Constituţie**, iar aici intră primul-ministru şi miniştrii;

– **membri ai Guvernului stabiliţi prin lege organică**, fiind vorba despre Legea privind organizarea şi funcţionarea Guvernului.

Astfel, art. 3 din Legea nr. 90/2001 adaugă la categoriile de membri ai Guvernului pe care îi recunoaşte Constituţia şi funcţia de *viceprim-ministru,* precum şi categoria *miniştrilor de stat,* respectiv a *miniştrilor delegaţi cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru*, prevăzuţi în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere. Din formularea acestui articol nu rezultă care sunt *însărcinările speciale* pe care le au miniştrii delegaţi pe lângă primul ministru. Apreciem, în consens cu o opinie exprimată în literatura de specialitate, că *definirea acestor însărcinări revine exclusiv prim-ministrului, nicio altă autoritate publică nefiind competentă pentru a contesta conţinutul însărcinărilor speciale*[2]. Miniştrii de stat

---

[1] Pentru o definiţie apropiată, v. T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 310. Acest autor defineşte Guvernul ca fiind *„organul de conducere şi coordonare a organelor centrale de specialitate, precum şi, cu respectarea principiului autonomiei şi a descentralizării lor pe servicii, a organelor locale ale administraţiei publice".*

[2] R. Carp, *Limitele Constituţiei. Noi evoluţii normative şi mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităţilor publice,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative,* Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 67-68.

coordonează, sub conducerea nemijlocită a primului-ministru, realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament, într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniştrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care le conduc [art. 53 alin. (4) din Legea nr. 90/2001].

În ceea ce priveşte funcţia de **viceprim-ministru**, aceasta a fost înfiinţată în anul 2008, prin O.U.G. nr. 221/2008[1]. Conform art. 3 alin. (5) din Legea nr. 90/2001, viceprim-ministrul este ajutat în activitatea sa de unul sau mai mulţi *consilieri de stat.* Numirea şi eliberarea din funcţie a consilierilor de stat se face de către primul-ministru, prin decizie, la propunere viceprim-ministrului.

Subscriem opiniei potrivit căreia *„marea problemă cu privire la compunerea Guvernului a fost de a stabili în ce măsură existenţa unui viceprim-ministru sau a unor miniştri de stat este compatibilă cu textul constituţional care reglementează structura Guvernului"*[2]. Asupra ei a fost chemată să se pronunţe şi Curtea Constituţională.

În jurisprudenţa acesteia s-a pus problema **constituţionalităţii unor funcţii de membru al Guvernului.** Prin Deciziile nr. 88 din 3 martie 2004[3] şi nr. 89 din 3 martie 2004[4], în temeiul art. 146 lit. a) din Constituţie, Curtea Constituţională s-a pronunţat asupra constituţionalităţii art. 1 pct. 2 din Legea de modificare a Legii nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului şi a ministerelor[5] referitoare la posibilitatea ca din Guvern să facă parte şi miniştri de stat, miniştri delegaţi cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, alături de miniştri. Autorii acestei sesizări au considerat că prevederile legale respective sunt contrare art. 102 din Constituţie, care reglementează structura Guvernului şi care nu recunosc funcţia de ministru de stat. Practic, prin prevederea din lege care o consacră se completează componenţa Guvernului cu această funcţie şi se creează o ierarhie în rândul membrilor Guvernului, ceea ce excedează literei şi spiritului legiuitorului constituant. Prin decizia pronunţată, Curtea **a constatat constituţionale prevederile legale criticate,** invocând, printre altele, faptul că **legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă, care să permită acestei autorităţi publice să propună o structură în raport cu programul de guvernare. S-a adus de către Guvern în punctul de vedere exprimat şi argumentul că, potrivit** art. 117 alin. (1) **din Constituţie, ministerele se înfiinţează, se organizează şi funcţionează potrivit legii, ceea ce s-a şi întâmplat.** Guvernul condus de premierul Dacian Cioloş[6] a avut un număr de 23 de membri, între care s-au regăsit, pe lângă prim-ministru, şi doi miniştri delegaţi. Guvernul în funcţiune la data elaborării prezentei lucrări are în componenţă 28 de membri, în care se includ şi primul-ministru, şi cele trei funcţii de viceprim-miniştri[7].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 882 din 24 decembrie 2008.

[2] B. Dima, *Conflictul dintre Palate, op. cit.*, p. 37.

[3] Publicată în M. Of. nr. 226 din 15 martie 2004.

[4] Publicată în M. Of. nr. 226 din 15 martie 2004.

[5] Publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

[6] Guvernul actual a fost învestit prin Hotărârea Camerei Deputaţilor şi Senatului nr. 45/2015, publicată în M. Of. nr. 853 din 17 noiembrie 2015.

[7] Îndeplinesc funcţia de viceprim-ministru, pe lângă cea de ministru, miniştrii dezvoltării regionale, administraţiei publice şi fondurilor europene şi ministrul mediului, lor alăturându-se un al treilea titular fără portofoliu al funcţiei de viceprim-ministru.

§ 4. Învestitura Guvernului potrivit Constituției României din 1991, revizuită şi republicată

4.1. Delimitări conceptuale şi fundamente constituționale

Noțiunea de *învestitură a Guvernului* cuprinde etapele prin intermediul cărora se realizează constituirea Guvernului, în urma alegerilor parlamentare generale sau, după caz, în situația demiterii unui Guvern, în urma adoptării unei moțiuni de cenzură sau pierderii calității de membru al Guvernului de către prim-ministru.

Doctrina o defineşte ca reprezentând *„complexul de acte şi fapte juridice, precum şi procedurile corespunzătoare, cerute de Constituție, pentru a fi în prezența unei echipe guvernamentale legale şi legitime"*[1].

Din analiza acestei definiții, la care subscriem, rezultă următoarele elemente caracteristice ale învestiturii Guvernului:

A) reprezintă un **ansamblu de proceduri,** materializate prin **acte juridice** şi **operațiuni materiale şi administrative**, la care ne îngăduim să adăugăm şi unele **acte şi fapte cu caracter politic:**

În categoria **actelor juridice** intră:

– cele două **decrete ale Preşedintelui,** unul pentru desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru şi cel de-al doilea pentru numirea Guvernului;

– hotărârea Camerelor reunite ale Parlamentului privind acordarea votului de învestitură.

În categoria **faptelor şi operațiunilor administrative,** regăsim:

– audierea, în comisiile de specialitate reunite ale Parlamentului, a candidaților pentru funcția de ministru, care formează echipa guvernamentală propusă de premier;

– întocmirea rapoartelor de către comisiile de specialitate reunite;

– diferite operațiuni parlamentare, cum ar fi întocmirea ordinei de zi pentru şedințele comisiilor, ale Camerelor reunite în care se dezbat programul şi structura viitorului Guvern şi a proiectului de program de guvernare şi se acordă votul de învestitură.

Acestora li se adaugă anumite **acte şi operațiuni cu caracter politic,** în care se includ:

– negocierile între partidele care vor forma alianța de guvernare şi între acestea şi restul partidelor politice sau grupurile parlamentare[2];

– întocmirea proiectului de program de guvernare şi a formei finale a acestuia, asupra căreia urmează a se cere votul de învestitură.

B) ansamblul actelor şi faptelor, cu caracter juridic, administrativ şi politic **sunt prevăzute în Legea fundamentală** a statului şi în Regulamentul activităților comune ale celor două Camere ale Parlamentului.

C) În urma derulării acestora, se ajunge la constituirea unei echipe guvernamentale legale şi legitime.

Sediul materiei îl reprezintă **art. 85 alin. (1) coroborat cu art. 103 şi art. 104 din Constituție.**

---

[1] A. Iorgovan, *Tratatul..., op. cit.,* vol. I, ed. 4, 2005, p. 370.

[2] Exemplu, Grupul parlamentar al minorităților naționale, altele decât cele constituite în formațiuni asimilate pertidelor politice.

4.2. Etapele procedurii de învestitură

Din coroborarea dispozițiilor constituționale desprindem următoarele faze în ceea ce privește realizarea învestiturii Guvernului[1]:

a) Desemnarea de către Președinte a candidatului pentru funcția de prim-ministru

Pentru a desemna un asemenea candidat, Constituția îi impune Președintelui **o consultare politică,** aceasta putând viza:

– **partidul care are majoritatea absolută în Parlament,** în cazul în care există un partid care deține o astfel de majoritate;

– **toate partidele reprezentate în Parlament,** în cazul în care o asemenea majoritate nu există.

De la intrarea în vigoare a Constituției, respectiv 8 decembrie 1991, inclusiv cu modificările care i s-au adus prin Legea nr. 429/2003, în absența unui partid care să dețină *majoritatea absolută în Parlament,* consultarea a vizat *toate partidele reprezentate în Parlament.*

În practică s-a pus problema **valorii juridice a consultării,** respectiv în ce măsură rezultatul consultării îl obligă pe Președinte la a desemna drept candidat pentru funcția de prim-ministru persoana care a fost propusă în urma consultării. Această problemă de principiu, cu implicații practice majore, s-a pus în contextul în care Constituția nu conține prevederi în acest sens, iar *consultarea* reprezintă o operațiune juridică prealabilă emiterii unui act administrativ, respectiv a decretului Președintelui prin care desemnează o persoană drept candidat pentru funcția de prim-ministru, care este obligatoriu să fie realizată, fără ca rezultatul ei să se impună, cu forță obligatorie, autorității care a apelat la ea. Problema devine și mai pregnantă în contextul în care un partid sau o alianță politică, fără a obține o *majoritate absolută* în urma alegerilor, deține un număr de mandate care o califică drept principala forță politică a țării, iar Președintele în exercițiu are o altă formație și apartenență politică inițială, chiar dacă prin Constituție el este obligat să-și dea demisia din partidul care l-a propulsat în alegeri. Este ușor de înțeles însă că „antecedentele" lui politice vor influența, în mod implicit, deciziile pe care le ia în calitate de Președinte. Pentru exemplificare, ne vom raporta la rezultatele alegerilor generale din noiembrie 2016, când o alianță de partide[2] a obținut un procent semnificativ în alegeri, care o plasa pe primul loc. În atare situație, se invocă de către această formațiune sau alianță politică dreptul de a-l impune pe primul-ministru. De aici, întrebarea **dacă propunerea formulată de această formațiune sau alianță politică este sau nu obligatorie pentru Președintele în exercițiu.** Soluția care s-a conturat în practică, în absența unor prevederi constituționale exprese, dar și a unei jurisprudențe constituționale care să vizeze această materie, a fost aceea că **Președintele poate o singură dată să refuze propunerea venită din partea formațiunii sau alianței politice care a obținut cel mai bun rezultat în urma sufragiului organizat pentru alegerea Parlamentului României.** O asemenea soluție a rezultat din aplicarea, prin analogie, a Deciziei Curții Constituționale nr. 356/2007[3], prin care s-a statuat că, în cazul

[1] Cu privire la modul de votare a procedurii constituționale de învestire a Guvernului, v. și A. Iorgovan, *Odiseea Elaborării Constituției, op. cit.*, pp. 233-239, capitolul IV, secțiunea *Cum s-a accentuat regimul parlamentar în ceea ce privește învestitura Guvernului* și capitolul III, pp. 508-509.

[2] Este vorba despre Alianța politică dintre Partidul Social-Democrat (PSD) și Alianța Liberal-Democrată (ALDE).

[3] Publicată în M. Of. nr. 322 din 14 mai 2007.

remanierii guvernamentale, Preşedintele poate o singură dată să refuze propunerea de desemnare a unui nou ministru formulată de către primul-ministru. În pronunțarea acestei decizii, Curtea Constituțională a avut în vedere prevederile art. 77 alin. (2) din Constituție, conform cărora *înainte de promulgare Preşedintele poate cere Parlamentului* ***o singură dată*** *reexaminarea legii.* Utilizând, prin analogie, textul constituțional, instanța de contencios constituțional a statuat că Preşedintele are dreptul de a verifica dacă persoana propusă pentru funcția de ministru corespunde exigențelor constituționale şi legale şi poate refuza, motivat, o singură dată propunerea formulată. *Mutatis-mutandis,* argumentele din decizia respectivă s-au extins în practică şi în ceea ce priveşte propunerea pentru candidatul desemnat la această funcție[1].

b) Alcătuirea echipei guvernamentale şi a programului de guvernare

Constituția pune la dispoziția candidatului desemnat un interval de **zece zile**, în care să realizeze cele două elemente care vor fi prezentate în fața Parlamentului şi pentru care se va solicita votul de încredere, respectiv *echipa şi programul de guvernare.*

În ceea ce priveşte **natura juridică** a acestui termen, apreciem că el nu este unul **de decădere,** ci are o anumită semnificație în ceea ce priveşte necesitatea de a se alcătui, într-un timp optim, un Guvern legal şi legitim care să conducă treburile țării, dar asta nu poate însemna că depăşirea lui *ar atrage imposibilitatea de a fi solicitat, respectiv acordat votul de încredere*[2].

El reprezintă *„limita de la care Preşedintele României poate retrage candidatului mandatul acordat, spre a începe noi negocieri"*[3].

c) Solicitarea votului de încredere din partea Parlamentului de către candidatul la funcția de prim-ministru asupra programului de guvernare şi a listei guvernamentale

Candidatul la funcția de prim-ministru trebuie ca, în interiorul termenului de zece zile, să realizeze două lucruri:

– să alcătuiască programul şi lista viitorului Guvern, care urmează să treacă prin „furcile caudine" ale comisiilor parlamentare de specialitate reunite în şedință comună;

– să se adreseze Parlamentului, după ce primul obiectiv al acestei perioade a fost realizat, pentru a-i solicita votul de învestitură.

După cum prevede expres art. 103 alin. (3), votul de încredere al Parlamentului se acordă asupra programului şi a întregii liste a Guvernului. Considerăm şi noi, în acord cu o opinie exprimată în doctrina de specialitate, că **Parlamentul nu are posibilitatea, cu ocazia acordării votului de încredere, să conteste lista Guvernului propusă de candidatul la funcția de prim-ministru, deoarece, potrivit art. 103 alin. (2) din Constituție, acesta cere, în termen de zece zile, votul de încredere asupra programului şi *a întregii liste a Guvernului*[4].**

---

[1] În baza acestui raționament, președintele a refuzat prima propunere formulată în decembrie 2016 de către Alianța politică PSD-ALDE, prin care se propusese drept candidat la funcția de prim-ministru doamna Sevil Şaideh, acceptând cea de-a doua propunere formulată de această forță politică în persoana lui Sorin Grindeanu.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 381; I. Santai, *op. cit.*, p. 154.

[3] M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 229; A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 165.

[4] R. Carp, *Limitele Constituției. Noi evoluții normative şi mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităților publice,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 25.

Acordarea votului de încredere din partea Parlamentului reunit în şedinţă comună impune realizarea majorităţii absolute, de **jumătate plus unu din numărul total al parlamentarilor din cele două Camere.**

Acordarea votului de încredere atrage după sine următoarele consecinţe:

– programul care a fost prezentat, dezbătut şi asupra căruia s-a acordat votul de încredere se transformă în **program politic oficial de guvernare**;

– membrii echipei guvernamentale, nominalizaţi în hotărârea Parlamentului de acordare a votului de învestitură, constituie, în mod **obligatoriu pentru Preşedinte**, componenţa viitorului Guvern care urmează să se regăsească în decretul prezidenţial de numire a Guvernului. Evident că, în cazul în care votul de încredere nu se acordă, procedura de învestitură se reia.

În acest context, pe lângă termenul de zece zile pe care l-am precizat anterior, trebuie avut în vedere faptul că Parlamentul are la îndemână un termen de 60 de zile, în interiorul căruia el poate să acorde votul de încredere viitorului Guvern. Din coroborarea art. 85, art. 103 şi art. 89 din Constituţie, înţelegem că Parlamentul nu este astfel obligat să acorde votul de încredere primei variante propuse de candidatul la funcţia de prim-ministru. El poate, în aceste 60 de zile, să refuze două solicitări de învestitură. Dacă face acest lucru şi dacă au trecut 60 de zile de la prima solicitare, Preşedintele este în drept, potrivit art. 89 din Constituţie, să dizolve Parlamentul.

d) Numirea Guvernului de către Preşedintele României şi depunerea jurământului de credinţă

Identificăm aici practic două momente:

– cel al **numirii Guvernului de către Preşedinte,** prerogativă prevăzută în art. 85 alin. (1) teza a doua din Constituţie, conform căruia *„Preşedintele (...) numeşte Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament";*

– cel al **depunerii jurământului de către membrii Guvernului în faţa Preşedintelui României,** în conformitate cu art. 104 alin. (1) din Constituţie.

Aceasta reprezintă ultima etapă în derularea procedurii constituţionale de învestire, fiind vorba despre numirea Guvernului de către Preşedintele României. Aceasta se face *pe baza votului de încredere acordat de Parlament,* ceea ce este apreciat în literatura de specialitate a reprezenta manifestarea unei *competenţe legate*[1]. Aceasta înseamnă că Preşedintele nu ar putea refuza numirea, el este obligat să o facă, deoarece nu implică posibilitatea unei aprecieri de oportunitate sau de altă natură[2]. În egală măsură, el nu poate refuza o singură dată numirea, ca în cazul remanierii guvernamentale.

Emiterea decretului prezidenţial de numire atrage după sine următoarele consecinţe:

– **depunerea jurământului** în faţa Preşedintelui de către membrii Guvernului.

În ceea ce priveşte conţinutul jurământului, este vorba de jurământul prevăzut de art. 82 din Constituţie, pe care îl depune în faţa Parlamentului Preşedintele ales, a cărui alegere a fost validată de Curtea Constituţională.

– de la data depunerii jurământului, Guvernul, în întregul său, şi fiecare membru în parte **îşi exercită mandatul,** potrivit art. 104 alin. (2) din Constituţie. Chiar dacă decretul de numire a Guvernului de către Preşedinte cuprinde întregul Guvern, nefiind adoptate decrete separate pentru fiecare membru în parte, jurământul se depune individual de către fiecare membru.

---

[1] I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar,* Ed. Actami, Bucureşti, 1999, p. 283.

[2] E. Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 81.

§ 5. Mandatul Guvernului potrivit Constituției României

Mandatul evocă, în cazul Guvernului, perioada de timp dintre momentul depunerii jurământului în fața Președintelui până în cel al încetării sale, la data validării alegerilor parlamentare generale sau anterior acestei date, în cazurile și condițiile prevăzute de Constituție. În cazul unor autorități publice, mandatul lor poartă o denumire specială, de exemplu *legislatură,* în cazul Parlamentului. În situația organelor colegiale sau unipersonale, putem vorbi despre **mandatul organului colegial însuși** (de exemplu, mandatul Guvernului) și **mandatul fiecărui membru al organului colegial** (mandatul miniștrilor). În acest sens, art. 104 alin. (2) face vorbire despre **Guvern, în întregul său, și fiecare membru în parte.**

Sediul materiei **îl regăsim în art. 104** coroborat cu **art. 110,** raportate la art. **113** și art. **114** din Constituție.

Potrivit primelor două texte invocate, mandatul Guvernului, în întregul său, și al fiecărui membru în parte începe de la depunerea jurământului și durează până la data validării alegerilor parlamentare generale.

Aceasta reprezintă **situația tipică,** a cărei întindere *este corespunzătoare limitelor de funcționare a Parlamentului*[1].

În ceea ce privește **situația atipică,** ea presupune **încetarea mandatului Guvernului înainte de data validării alegerilor parlamentare generale.** În mod practic, un guvern își poate exercita mandatul atâta vreme cât este susținut de o majoritate parlamentară. Poate fi vorba despre următoarele două situații:

a) prin demiterea Guvernului, ca urmare a retragerii încrederii acordate Guvernului, retragere care poate opera fie potrivit art. 113 *(moțiunea de cenzură)*, fie potrivit art. 114 *(angajarea răspunderii Guvernului);*

b) atunci când **primul-ministru se află într-una din situațiile prevăzute de art. 106 ori este în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile.**

Constatăm că, dacă prima situație atipică privește Guvernul în întregul său, căruia i-a fost retrasă încrederea în bloc, așa cum i-a fost acordată, cea de-a doua situație privește persoana șefului Guvernului, astfel încât modificările intervenite în statutul acestuia pot determina încetarea mandatului Guvernului însuși.

Mandatul Guvernului poate înceta atunci când primul-ministru se află într-una dintre următoarele situații:

– **i-a încetat mandatul** potrivit art. 106, care prevede situațiile când poate înceta mandatul unui membru al Guvernului, fiind vorba despre: *demisie*[2], *revocare, pierderea drepturilor electorale, intervenția unei stări de incompatibilitate* ori *alte cazuri* pe care legea le poate prevede[3]. Dintre acestea, nu este aplicabilă revocarea, deoarece primul-ministru nu poate fi revocat din funcție;

– este **în imposibilitate de a-și exercita mandatul,** care se prelungește mai mult de 45 de zile.

---

[1] I. Santai, *op. cit.*, p. 157.

[2] În situația demisiei unui membru al Guvernului, Președintele României emite un decret prin care ia act de demisia intervenită și constată vacanța postului de membru al Guvernului. *Exempli gratia:* a se vedea Decretul Președintelui României nr. 618 din 1 octombrie 2014 privind constatarea vacanței unui post de ministru al Guvernului, publicat în M. Of. nr. 739 din 10 octombrie 2014.

[3] Este vorba despre Legea organică privind organizarea și funcționarea Guvernului și de Legea privind responsabilitatea ministerială.

Dacă a fost depăşit acest termen maxim de 45 de zile, intervine **demisia Guvernului.** Primul-ministru, după cele 45 de zile, îşi va relua atribuţiile, dar nu ca prim-ministru al unui Guvern în exercitarea mandatului, ci ca prim-ministru al unui Guvern demisionar, însărcinat numai cu îndeplinirea actelor necesare pentru administrarea treburilor publice.

§ 6. Statutul membrilor Guvernului

Guvernul este alcătuit din persoane care exercită o demnitate publică sau o funcţie publică de autoritate[1]. Calificarea de *funcţie publică de autoritate* rezultă din interpretarea *per a contrario* a art. 105 alin. (1) conform căruia *„funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea* ***altei funcţii publice de autoritate,*** *cu excepţia celei de deputat sau senator".* (s.n.) Referirea la *altă funcţie publică de autoritate* determină concluzia **calificării implicite a funcţiei de membru al Guvernului ca fiind o funcţie publică de autoritate.** Anumite discuţii pot fi făcute – şi vom reveni asupra lor – în ceea ce priveşte funcţia de secretar general al Guvernului, pentru care legislaţia a pendulat între calitatea de **înalt funcţionar public** a acestuia, prevăzută de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, şi **calitatea de membru al Guvernului,** menţionată de Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului. Ca regulă, titularul acestei funcţii a optat, din raţiuni care pot fi lesne înţelese, pentru calitatea de membru al Guvernului. Această *„dilemă"* juridică este clarificată prin Proiectul Codului administrativ, care nu-i mai menţionează pe secretarul general al Guvernului şi nici pe adjuncţii săi în categoria înalţilor funcţionari publici[2].

După cum am mai arătat, art. 102 alin. (3) prevede că Guvernul este format din *primul-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică.*

I. Condiţii pentru funcţia de membru al Guvernului

Ca în cazul fiecărei funcţii sau demnităţi publice, şi în cazul celei de membru al Guvernului persoana care o ocupă trebuie să îndeplinească anumite **condiţii,** care sunt prevăzute atât de Legea fundamentală a statului, cât şi de legea-cadru privind organizarea şi funcţionarea acestei autorităţi publice.

1) O primă categorie de condiţii, impusă pentru funcţia de membru al Guvernului, este cea consacrată de art. 16 alin. (3) din Constituţie, respectiv **condiţia cetăţeniei române şi a domiciliului în România.**

Această condiţie se regăseşte şi în art. 2 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului.

2) Actuala Constituţie a României impune, în mod implicit, printre condiţiile cerute membrului Guvernului şi pe **aceea de a avea drepturi electorale, pe care o regăsim şi în art. 2 al Legii nr. 90/2001.**

3) O a treia condiţie, care a generat dezbateri şi analize, politice, dar şi juridice este condiţia ca **persoana să nu fi suferit condamnări penale.**

---

[1] M. Mihăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2016, p. 208.

[2] Avem în vedere partea a VI-a, titlul II, art. 462 din proiectul Codului administrativ.

Legea nr. 90/2001 consacră condiția potrivit căreia membrul Guvernului să nu fi suferit nicio condamnare penală, indiferent de felul condamnării.

Această condiție a făcut obiectul unei excepții de neconstituționalitate ridicate direct de Avocatul Poporului[1], în baza căreia s-a constituit dosarul Curții Constituționale nr. 32D/2017, în care s-a pronunțat Decizia nr. 304/2017[2].

În motivarea excepției, autorul ei a avut în vedere situația de ansamblu referitoare la condițiile de ocupare a funcțiilor şi demnităților publice din cadrul celor trei puteri, arătând că nici pentru parlamentari Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților şi senatorilor[3] nu conține *„prevederi care să condiționeze exercitarea mandatului de deputat sau senator de existența unei condamnări penale, în absența unei hotărâri judecătoreşti prin care să se fi dispus ca pedeapsă complementară pierderea drepturilor electorale".* Același argument a fost adus şi pentru Președintele României, invocându-se, de această dată, Constituția şi Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României[4]. În ceea ce privește puterea judecătorească, art. 65 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 303/2004 dispune că *„judecătorii şi procurorii sunt eliberați din funcție în următoarele cazuri: (...) condamnarea şi amânarea aplicării pedepsei dispuse printr-o hotărâre definitivă".* Concluzia autorului excepției a fost în sensul unei *lipse de coerență legislativă în stabilirea unor criterii de integritate clare, obiective şi general valabile pentru ocuparea funcțiilor aparținând celor trei puteri organizate în cazul democrației constituționale, aspect de natură să aducă atingere principiului echilibrului puterilor în stat*[5].

Curtea Constituțională **a respins excepția ca inadmisibilă,** argumentând, în esență, că **soluționarea problemei privind o pretinsă lipsă de coerență legislativă nu intră în competența ei, ci a Consiliului Legislativ** care, potrivit art. 79 din Constituție, *avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării şi coordonării întregii legislații.* Curtea a mai avut în vedere faptul că, potrivit art. 16 alin. (3) din Constituție, funcțiile şi demnitățile publice pot fi ocupate *în condițiile legii,* astfel că revine Parlamentului competența de a determina *conținutul şi limitele dreptului de a ocupa o funcție sau o demnitate publică, având în vedere scopul acestui drept, precum şi interesul general care trebuie protejat.* Interesante sunt şi argumentele Curții Constituționale referitoare la dreptul legiuitorului de a conferi *„condamnării penale efecte juridice care excedează sancțiunea penală, reglementând decăderi, interdicții sau incapacități care rezultă din condamnare".* Regăsim în continuare o întreagă teorie a materiei *decăderilor, interdicțiilor, incapacităților, reabilitării,* concluzionând că **efectele extrapenale ale condamnării se produc atâta vreme cât nu a intervenit reabilitarea persoanei** într-una din cele două forme ale sale, *de drept*

---

[1] Potrivit art. 146 lit. d), teza a doua din Constituție, Avocatul Poporului poate ridica direct excepția de neconstituționalitate în fața Curții Constituționale. Aceasta reprezintă o procedură de excepție de la regula consacrată de același text, teza întâi, conform căreia excepțiile de neconstituționalitate se pot ridica în fața *instanțelor judecătoreşti* şi a celor de *arbitraj comercial.* În condițiile în care, prin Noul Cod civil, dreptul comercial şi, implicit, conceptele care îl definesc au fost înlăturate, înțelegem că norma constituțională urmează a se adapta, terminologic, în sensul în care urmează să înțelegem că este vorba despre *instanțele de arbitraj.*

[2] Publicată în M. Of. nr. 520 din 5 iulie 2017.

[3] Publicată în M. Of. nr. 380 din 3 mai 2006, republicată în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

[4] Publicată în M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011.

[5] Pe lângă aceasta, s-au invocat *lipsa de previzibilitate a sintagmei „nu au suferit condamnări penale"* şi *lipsa unui tratament juridic diferențiat aplicabil unor persoane care nu se află în situații analoage, în speță persoanele condamnate pentru infracțiuni săvârşite cu intenție.*

(ope legis) sau *judecătorească (ope judiciis).* De altfel, în Proiectul Codului administrativ regăsim reflectată o asemenea viziune, în partea a II-a, titlul I, art. 17 litera c), unde este prevăzută condiția că pot deveni membri ai Guvernului persoanele care *nu au condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea.* În ceea ce ne privește, împărtășim o asemenea viziune, ca și soluția legislativă mai clară propusă prin Proiectul Codului administrativ, apreciind și noi, în acord cu considerentele deciziei comentate, că **o asemenea condiție satisface „cerința de moralitate, integritate, probitate și cinste de care trebuie să dea dovadă orice persoană care aspiră la accesul la funcții și demnități publice".** Nu este mai puțin adevărat că locul unde este plasată o anumită funcție sau demnitate publică în ierarhia sistemului de astfel de funcții atrage și o anumită „ierarhie" a rigorii legii în ceea ce privește reglementarea condițiilor de acces la ele. Dacă în Statutul funcționarilor publici, regăsim condiția ca *persoana să nu fi săvârșit o infracțiune care să o facă incompatibilă cu funcția pe care urmează să o ocupe,* **ni se pare firesc ca pentru funcția de membru al Guvernului, care este plasată la nivelul superior al demnităților publice, să existe condiția ca persoana să nu fi săvârșit nicio infracțiune pentru care să aibă o condamnare penală,** cu excepția, evident, a situației în care a intervenit reabilitarea.

4) Condiția ca **persoana să nu se afle într-o situație de incompatibilitate,** prevăzută de Cartea I, Titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 105 din Constituție și art. 2 din Legea nr. 90/2001, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 23 din 3 martie 2004[1], prevăd o a doua condiție pentru a putea fi membru al Guvernului, și anume **inexistența unei stări de incompatibilitate.**

Din interpretarea art. 105 rezultă că incompatibilitățile pot fi, din punctul de vedere al izvorului care le consacră, de două feluri:

a) incompatibilități de ordin constituțional;

b) incompatibilități de ordin legal.

O asemenea concluzie se desprinde din faptul că prin alin. (1) al art. 105 se enumeră care sunt funcțiile cu care este incompatibilă cea de prim-ministru, iar prin alin. (2) se prevede că *„alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică".* Observăm caracterul ferm al normei, verbul *„se stabilesc",* nu *„se pot stabili",* determinând concluzia că **legiuitorul constituant le recunoaște din start, inclusiv la data redactării textului, dar că îi transferă legiuitorului organic atribuția de a le consacra, pentru a nu îngreuna conținutul Legii fundamentale cu dispoziții care nu îi sunt proprii.**

A) Incompatibilitățile de ordin constituțional

Consacrarea unor interdicții și incompatibilități pentru membrii Guvernului este o soluție tradițională în Constituțiile României. În acest sens, Constituțiile din 1866[2], 1923[3] și 1938[4] au consacrat în mod consecvent norme conform cărora **pot fi miniștri doar cei care sunt români din naștere sau au dobândit împământenirea** (sau

[1] Publicată în M. Of. nr. 187 din 3 martie 2004.

[2] Constituția din 1866 a consacrat aceste norme în art. 97 și art. 98.

[3] Constituția din 1923 a consacrat aceste norme în art. 94 și art. 98.

[4] Constituția din 1938 a consacrat aceste norme în art. 67 și art. 68.

naturalizarea, conform Constituției din 1923, **sau este român de trei generații,** conform Constituției din 1938), respectiv **interdicția, pentru membrii Familiei Regale, de a fi miniştri**[1].

Potrivit art. 105, **incompatibilitățile de ordin constituțional** privesc:

– **funcțiile publice de autoritate,** cu admiterea unei singure excepții, cea de parlamentar;

– **funcțiile de reprezentare profesională salarizată** în cadrul organizaților cu scop comercial.

Prin noțiunea de **„titular al unei funcții publice de autoritate"** trebuie să înțelegem orice persoană care aparține unui organ de conducere dintr-o autoritate publică sau o structură a acesteia, precum şi membrii organelor alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret şi liber exprimat (primari, consilieri locali sau județeni).

B) Incompatibilitățile de ordin legal

Potrivit art. 84 din Legea nr. 161/2003, Cartea I, Titlul IV, cu modificările şi completările care au fost aduse prin Legea nr. 87/2017[2], funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu următoarele funcții şi calități:

a) exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator ori a altor situații prevăzute de Constituție;

b) exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;

c) exercitarea funcției de preşedinte, vicepreşedinte, director general, administrator, membru al Consiliului de Administrație ori de cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituțiile publice;

d) funcția de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute anterior la litera c);

e) funcția de reprezentant al statului la adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la litera c);

f) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale;

g) calitatea de comerciant persoană fizică;

h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

i) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile şi convențiile la care România este parte.

În ceea ce privește funcțiile de **secretar de stat** şi **subsecretar de stat,** precum şi **cele asimilate lor,** acestea sunt incompatibile cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, precum şi cu exercitarea funcțiilor prevăzute anterior la literele b)-i). Se admite, cu caracter excepțional, posibilitatea ca membrii Guvernului, secretarii şi subsecretarii de stat şi asimilații acestora să fie reprezentanți ai statului în adunarea generală a acționarilor sau ca membri ai consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților comerciale, inclusiv băncile ori alte instituții de credit, societăți de asigurare şi cele financiare, de interes strategic ori în cazul în care un interes public impune aceasta.

---

[1] Pentru o analiză de ansamblu asupra acestei materii, a se vedea N. Pavel, *Reflecții privind reglementarea incompatibilităților membrilor Guvernului în Constituțiile române şi în dreptul comparat,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, pp. 41-56.

[2] Publicată în M. Of. nr. 313 din 2 mai 2017.

Alin. (4) al art. 84 prevede că *„membrii Guvernului, secretarii de stat, subsecretarii de stat şi persoanele care îndeplinesc funcţii asimilate acestora pot exercita funcţii sau activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar-artistice"* [1]. În doctrină[2] s-a remarcat faptul că legea face referire la *„funcţii şi activităţi în domeniul didactic"* pe care le declară compatibile cu funcţiile menţionate anterior, ceea ce poate determina interpretări diferite, legate inclusiv de posibilitatea ca sintagma *„funcţii şi activităţi în domeniul didactic"* să se considere că include şi *funcţiile de conducere* din domeniul didactic, ceea ce ar fi o soluţie greu de admis. De aceea, autorul citat a făcut propunerea că: *„aceste texte ar trebui interpretate totuşi sau reconsiderate, în sensul recunoaşterii compatibilităţii funcţiilor menţionate cu funcţiile didactice, iar nu cu orice funcţii sau activităţi în domeniul didactic"*[3]. Discuţia poate prezenta interes teoretic, însă, în ceea ce-i priveşte pe membrii Guvernului, apreciem că ea are caracter speculativ, deoarece la nivel constituţional se recunoaşte **incompatibilitatea acestora cu orice *funcţie publică de autoritate*, sintagmă care include, în opinia noastră, în ceea ce priveşte domeniul didactic, *funcţiile de conducere* din acest domeniu.**

Incompatibilităţile pentru funcţia de membru al Guvernului au suferit unele modificări în timp, iar constatarea unei asemenea situaţii revine primului-ministru.

În literatura de specialitate se apreciază că legislaţia actuală este însă deficitară, deoarece *nu precizează care este procedura aplicabilă primului-ministru, respectiv cine este autorizat să constate faptul că acesta se află într-o stare de incompatibilitate descrisă de Legea nr. 161/2003*[4]. Este o problemă interesantă, care, în opinia noastră, ar putea primi ca soluţie recunoaşterea, pentru secretarul general al Guvernului, a atribuţiei de a constata o asemenea situaţie şi de a declanşa o procedură care să implice Parlamentul, prin comisiile juridice ale celor două Camere ale sale şi prin plenul comun al acestora pentru dezbaterea raportului, urmând ca, în final, în cazul în care se constată existenţa unei asemenea stări, să se declanşeze procedura de învestire a unui nou Guvern.

Problema este una complexă şi greoaie, iar în contextul în care nu există o legislaţie unitară, aplicarea lor se face raportându-se la numeroase acte normative, ceea ce a determinat ideea că, în ceea ce priveşte incompatibilităţile şi conflictul de interese, *„acolo unde stabileşti funcţia sau demnitatea publică, trebuie să pui şi statutul juridic al acesteia, inclusiv toate incompatibilităţile şi situaţiile unde ar putea să se regăsească în conflict de interese când se preia funcţia,iar persoana trebuie să citească şi să cunoască integral statutul juridic"*[5]. O asemenea posibilitate s-ar putea realiza, cum propune şi autoarea, prin viitorul Cod administrativ, al cărui proiect conţine astfel de dispoziţii.

---

[1] Precizăm că această soluţie este consacrată de Legea nr. 161/2003 şi în ceea ce îi priveşte pe *funcţionarii publici* [art. 96 alin. 1)]; *persoanele care exercită demnităţi şi funcţii publice de autoritate în cadrul instituţiilor sau autorităţilor aflate exclusiv sub control parlamentar,* cum ar fi *membrii Curţii de Conturi, Avocatul Poporului, membrii Consiliului Concurenţei etc.*

[2] I. Leş, *Reformă şi antireformă în învăţământul juridic românesc,* în Dreptul nr. 7/2016, p. 24.

[3] *Ibidem,* p. 24.

[4] R. Carp, *Limitele Constituţiei. Noi evoluţii normative şi mecanisme politice privind locul Guvemului în cadrul autorităţilor publice,* art. cit., p. 30.

[5] D. Apostol Tofan, în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, D. Troanţă, *Funcţia publică: Statut, Integritate, Administrare,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016, p. 67.

II. Încetarea funcției de membru al Guvernului

Se impune să facem diferență între **încetarea mandatului Guvernului** şi **încetarea calității de membru al Guvernului.** Aceasta din urmă poate să înceteze odată cu mandatul Guvernului sau anterior acestui mandat, urmare a intervenției unuia din cazurile de încetare a funcției dintre cele prevăzute de Constituție.

a) Potrivit art. 106, coroborat cu art. 85 şi art. 104, raportate la dispozițiile art. 5 din Legea nr. 90/2001, încetarea funcției de membru al Guvernului are loc prin:

– **demisie,** care intervine ca urmare a *voinței exclusive a titularului funcției, ceea ce atrage declanşarea procedurii pentru învestirea unui nou membru al Guvernului*[1]. În dezvoltarea normei de principiu prevăzută de Constituție, legea, în art. 6, prevede următoarele elemente ale regimului juridic al demisiei: *anunțarea publică, obligația de a se prezenta în scris primului-ministru,* faptul că ea *devine irevocabilă în momentul în care s-a luat act de depunerea sa, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii.*

– **revocarea** este cea de-a doua modalitate prevăzută de lege, care se naşte, potrivit art. 85 alin. (2), în caz de remaniere guvernamentală. Cum se arată în doctrină, *revocarea intervine într-o situație normală şi nu are caracter de sancțiune, ea având o legitimitate politică*[2]. Sub aspect procedural, revocarea se face prin **decret al Preşedintelui,** la **propunerea primului-ministru;**

– **pierderea drepturilor electorale,** care poate interveni ca **sancțiune penală complementară** [art. 66-70 din C. pen.], dar şi în cazul **pierderii indirecte a acestor drepturi prin punerea sub interdicție, intervenită ca urmare a pierderii discernământului ori ca urmare a stării de debilitate sau alienație mintală stabilite judecătoreşte;**

– **intervenția unei stări de incompatibilitate,** prevăzută expres de art. 105. Potrivit art. 4 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, constatarea stării de incompatibilitate o face primul-ministru, care are şi obligația de a dispune măsurile necesare pentru încetarea ei;

– **decesul;**

– **alte cazuri stabilite prin lege.**

b) Potrivit art. 107 alin. (2), raportat la art. 5 din Legea nr. 90/2001, **încetarea funcției de membru al Guvernului mai are loc în cazul în care acesta este în imposibilitate de a-şi exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile, depăşirea acestui termen atrăgând încetarea acestei funcții.** În perioada în care se află în imposibilitatea exercitării funcției, intervine **interimatul,** primul-ministru urmând să aleagă un alt membru care să dețină funcția de ministru interimar în locul celui aflat în imposibilitate de a-şi exercita atribuțiile. Cum am mai menționat deja[3], în opinia noastră, primul-ministru nu se poate propune pe el însuşi ca ministru interimar pentru ministerul al cărei şef a fost revocat. Pe lângă argumentele deja invocate, adăugăm şi caracterul discutabil sub aspect deontologic ca o persoană care exercită funcția de prim-ministru să se propună pe ea însăşi ca ministru interimar la un anumit minister.

c) Potrivit art. 113 şi art. 114, încetarea funcției de membru al Guvernului mai poate avea loc în situația în care este adoptată o moțiune de cenzură care atrage demiterea Guvernului în ansamblul său, deci încetarea calității de membru al Guvernului pentru toți cei care alcătuiesc organul executiv demis.

---

[1] I. Santai, *op. cit.,* p. 161.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 387.

[3] A se vedea cap. IX, secțiunea a VI-a din vol. I al prezentului tratat.

d) În conformitate cu art. 16 alin. (3), desprindem concluzia că încetarea funcției de membru al Guvernului mai poate interveni:

– în cazul pierderii cetățeniei române;

– în cazul în care membrul Guvernului nu mai locuieşte în România.

Reprezentând **condiții pentru dobândirea mandatului de membru al Guvernului,** este firesc ca ele să reprezinte şi **cazuri de încetare a unei astfel de calități.**

Aceste dispoziții se regăsesc şi în art. 5 din Legea nr. 90/2001, potrivit cărora încetarea funcției de membru al Guvernului are loc prin **demisie, revocare, pierderea drepturilor electorale, intervenția unei stări de incompatibilitate, decesul sau demiterea** în condițiile prevăzute de art. 8 alin. (2)[1].

III. Suspendarea din funcția de membru al Guvernului

Suspendarea dintr-o funcție sau o demnitate publică reprezintă o încetare vremelnică de exercitare a acesteia, determinată de cauze care pun sub semnul îndoielii legalitatea activității desfăşurate de titular, care se impun a fi clarificate. Ea reprezintă o măsură prin excelență temporară, care se poate finaliza prin **încetarea funcției** sau, după caz, **reluarea acesteia.**

Sediul materiei îl regăsim în art. 109 alin. (2), care consacră două tipuri de suspendare, respectiv **suspendarea care poate fi dispusă de Preşedintele României,** în cazul în care s-a cerut urmărirea penală împotriva unui membru al Guvernului, şi **suspendarea de drept**, care intervine în cazul în care a fost trimis în judecată un membru al Guvernului.

Din punctul de vedere al naturii sale juridice, suspendarea **nu reprezintă o modalitate de încetare a mandatului unor membri ai Guvernului,** ci **o întrerupere în exercitarea unui mandat,** care poate în final, cum am menționat deja, să atragă încetarea acestuia sau poate determina reluarea prerogativelor, în cazul în care se dovedeşte că acuzele aduse persoanelor în cauză sunt nefondate.

Se identifică două momente şi două tipuri de suspendare:

– în cazul în care **s-a cerut urmărirea penală**, poate interveni **suspendarea dispusă de Preşedintele României**. Este prevăzută de art. 109 alin. (2) teza a doua potrivit căruia, *„dacă s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele* ***poate dispune*** *suspendarea acestuia din funcție"* (s.n.). Constatăm formula permisivă a textului, care a determinat interpretarea, la care subscriem, că Preşedintele are dreptul să „cântărească" dacă să procedeze la suspendarea sau nu din funcție a respectivului membru, în contextul în care suspendarea reprezintă *„o protecție a interesului public, dar şi a celui în cauză"*[2]. Aceasta exclude recurgerea, fără o analiză, la suspendare pentru că intervenția ei determină, dincolo de aspectul concret al imposibilității temporare a exercitării funcției, şi pe cel al afectării prestigiului celui în cauză, în contextul în care se dovedeşte că acesta a făcut obiectul unei sesizări neîntemeiate de săvârşire a unei pretinse fapte penale.

Reguli procedurale privind aprobarea începerii urmăririi penale regăsim în Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, cu modificările şi completările

[1] Este vorba despre cazul în care un membru al Guvernului a fost condamnat penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau averea sa a fost declarată, în tot sau în parte, ca fiind dobândită în mod ilicit, printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă, ceea ce atrage demiterea membrului respectiv al Guvernului de către Preşedintele României, la propunerea primului-ministru.

[2] A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. I, p. 438.

ulterioare[1], art. 13-15, care reglementează etapele ce sunt parcurse de subiectele titulare ale dreptului de a cere urmărirea penală, una din Camerele Parlamentului, dacă membrul Guvernului este parlamentar, sau Preşedintele României, în caz contrar. În cazul în care s-a aprobat începerea urmăririi penale, competența aparține Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție sau Direcției Naționale Anticorupție. Acesta este momentul în care Preşedintele poate emite decretul de suspendare. Dacă una din cele două autorități publice *„dispune scoaterea de sub urmărire penală a ministrului sau fostului ministru, Preşedintele României are obligația constituțională de a revoca decretul de suspendare, precum şi pe cel de numire, prin cumul, a unui ministru interimar"*[2]. În ceea ce ne priveşte, credem că o asemenea obligație există numai în cazul în care membrul Guvernului respectiv deține încă această calitate, deoarece, în caz contrar, el nu mai face obiectul suspendării, respectiv al numirii unui ministru interimar.

– în cazul în care **membrul Guvernului a fost trimis în judecată**, intervine **suspendarea de drept** a acestuia, în temeiul textului constituțional care dispune că *„trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție"*. De această dată, cum rezultă din textul constituțional, Preşedintele nu mai are nicio posibilitate de a „cântări", în baza documentelor de începere a urmăririi penale întocmite, dacă să procedeze sau nu la suspendarea din funcție a membrului Guvernului respectiv. Această variantă vizează exclusiv membrii Guvernului care sunt în exercițiu, pentru că, în caz contrar, cum am menționat deja, nu se mai impune suspendarea lor. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație şi Justiție.

§ 7. Statutul constituțional al Primului-ministru

Constituția îi consacră acestuia un articol de sine stătător, art. 107, care se numeşte chiar **Primul-ministru.** Acesta nu reprezintă însă singurul text constituțional din analiza căruia se pot desprinde dimensiuni ale statutului primului-ministru. Lui i se adaugă şi prevederile art. 85, art. 100, art. 103, art. 104, art. 105, art. 109, art. 110, art. 111, art. 113 sau art. 114, care îl vizează direct sau implicit. Această completare este necesară deoarece *„statutul primului-ministru este construit în bună parte pe baza prevederilor statutului membrilor Guvernului"*[3]. Din coroborarea prevederilor constituționale în materie şi raportarea acestora la cele ale secțiunii a 4-a, capitolul I al Legii nr. 90/2001, art. 13-19, la care se adaugă art. 27 şi art. 54, desprindem următoarele dimensiuni ale statutului juridic al primului-ministru:

a) este şeful Guvernului, art. 107 alin. (1) teza întâi prevăzând că **primul-ministru conduce Guvernul**[4], rol prevăzut şi de art. 13 din Legea nr. 90/2001;

b) are misiunea de a coordona activitatea membrilor Guvernului, însă cu **obligația să respecte atribuțiile care revin fiecăruia,** obligație instituită atât prin Constituție, cât şi prin art. 13 din Legea nr. 90/2001;

c) în conformitate cu prevederile art. 16 din Legea nr. 90/2001, primului-ministru îi revine misiunea de a **prezenta celor două Camere ale Parlamentului rapoarte şi**

[1] Republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007.

[2] D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, op. cit.*, p. 1019.

[3] M. Mihăilescu, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 233.

[4] O dispoziție similară conține şi art. 13 din Legea nr. 90/2001, publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

declarații cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate, şi răspunde la întrebările şi interpelările care îi sunt adresate de către deputați şi senatori. Legea recunoaşte primului-ministru dreptul de a delega pe unii membri ai Guvernului care să răspundă la întrebări şi interpelări, în funcție de domeniul vizat de conținutul acestora;

d) poate **solicita Preşedintelui să participe la unele şedințe ale Guvernului** atunci când se discută probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice;

e) **propune Preşedintelui revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului, în caz de vacanță a postului sau de remaniere guvernamentală;**

f) **contrasemnează unele din decretele Preşedintelui**, potrivit art. 100 din Constituție.

Potrivit textului constituțional şi art. 17 din Legea nr. 90/2001, contrasemnarea priveşte acele decrete pentru care art. 100 din Constituție impune obligația realizării ei;

g) **semnează actele Guvernului,** respectiv **hotărârile şi ordonanțele** adoptate de Guvern, **care sunt contrasemnate de miniştrii care au sarcina punerii lor în executare;**

h) îndeplineşte funcția de **reprezentare a Guvernului României** în relațiile acestuia cu Parlamentul, Înalta Curte de Casație şi Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorități şi instituții publice, partidele şi alianțele politice, sindicatele, cu alte organizații neguvernamentale, precum şi în relațiile internaționale[1];

j) este **vicepreşedintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării** şi exercită toate atribuțiile care derivă din această calitate, potrivit art. 14 din Legea nr. 90/2001;

k) **numeşte şi eliberează din funcție**, în conformitate cu art. 15 din Legea nr. 90/2001, următoarele categorii de persoane:

– conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția persoanelor care au calitatea de membru al Guvernului, conform art. 3 alin. (1)[2];

– secretarul general şi secretarii generali adjuncți ai Guvernului, în cazul utilizării acestor funcții;

– personalul din cadrul aparatului de lucru al primului-ministru;

– secretarii şi subsecretarii de stat;

– alte persoane care îndeplinesc funcții publice, în cazurile prevăzute de lege[3];

l) Primul-ministru poate constitui prin decizie, în scopul rezolvării unor probleme operative, *consilii, comisii* şi *comitete interministeriale.*

În conformitate cu prevederile legii-cadru privind organizarea şi funcționarea Guvernului[4] în exercitarea atribuțiilor sale, primul-ministru emite **decizii** care se

---

[1] Această atribuție este consacrată prin art. 13 din Legea nr. 90/2001.

[2] Cu titlu de exemplu, a se vedea Decizia nr. 329/2014 pentru revocarea domnului Nagy Zoltan Levente din funcția de preşedinte, cu rang de secretar de stat, al Agenției Naționale pentru Protecția Mediului şi Decizia nr. 330/2014 privind numirea domnului Toma-Florin Petcu în funcția de preşedinte, cu rang de secretar de stat, al Agenției Naționale pentru Protecția Mediului, ambele fiind publicate în M. Of. nr. 956 din 29 decembrie 2014.

[3] Constatăm că legea-cadru nu epuizează sfera persoanelor pe care le numeşte primul-ministru, că ea îngăduie ca şi alte categorii, prevăzute de reglementări speciale, să fie numite de acesta. A se vedea, de exemplu, art. 19 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, referitor la secretarii generali şi la secretarii generali adjuncți din cadrul ministerelor şi altor organe de specialitate ale administrației publice centrale şi la inspectorii guvernamentali. Pentru dezvoltarea subiectului v. Irina Alexe, *Înalții funcționari publici, op. cit.,* pp. 96-97.

[4] Avem în vedere art. 19 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 care are următorul conținut: „În îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin primul-ministru emite decizii, în condițiile legii".

publică în Monitorul Oficial, sub sancțiunea inexistenței acestora. Prevederea legală privind publicarea în Monitorul Oficial a deciziilor primului-ministru, sub sancțiunea inexistenței, cuprinsă în actualul art. 19, a fost introdusă prin Legea nr. 117/2005[1], la adoptarea căreia am contribuit în calitate de senator, inclusiv prin susținerea amendamentului referitor la intervenția celei mai drastice sancțiuni, a inexistenței deciziei care nu a fost publicată în Monitorul Oficial[2]. Fac excepție de la publicare deciziile clasificate ale prim-ministrului. Ca natură juridică, deciziile sunt acte administrative cu caracter individual, ca regulă, sau caracter normativ, pentru care legea impune obligativitatea publicării lor în Monitorul Oficial, ca şi în cazul decretelor Preşedintelui, ordonanțelor sau hotărârilor Guvernului şi, evident, al legilor. Rațiunea acestei prevederi subzistă în semnificația statutului autorului lor, respectiv şeful Guvernului, care influențează şi regimul juridic al actelor pe care acesta le emite.

În doctrină s-a semnalat însă un aspect pe care, cu onestitate, recunoaştem că nu-l putem trece cu vederea. Este vorba despre publicarea, sub incidența art. 19 din Legea nr. 90/2001, a unor decizii ale primului-ministru, prin care se aplică sancțiuni disciplinare unor categorii de funcționari a căror numire şi, implicit, eliberare din funcție sau sancționare intră în competența şefului Guvernului[3]. Autorul citat porneşte de la publicarea în Monitorul Oficial a unor astfel de decizii[4], cu consecințe negative în ceea ce priveşte demnitatea şi prestigiul unor persoane, inclusiv al instituției din care face aceasta parte. Aceasta, deoarece *numele şi prenumele unei persoane constituie informații referitoare la date cu caracter personal, indiferent dacă, într-o situație anume, sunt sau nu suficiente pentru identificarea unei persoane,* potrivit jurisprudenței Înaltei Curți de Casație şi Justiție[5]. Prin publicarea actului sancționator, care cuprinde datele de identificare ale persoanei sancționate, în opinia autorului citat, se afectează nu numai demnitatea acesteia, ci şi prestigiul autorității sau instituției publice, deoarece *„afişarea diminuează încrederea justițiabililor în autoritățile publice în cadrul cărora îşi desfăşoară activitatea funcționarii sancționați şi în actele pe care aceştia le îndeplinesc în exercitarea profesiei"*[6]. Pentru aceste considerente, se concluzionează şi se formulează propunerea potrivit căreia, *„după cum deciziile clasificate nu sunt supuse regimului de publicare, şi cele „particulare", adoptate intuitu personae, sau cele de uz intern, care sunt de interes doar pentru un anumit individ ori o anumită autoritate/compartiment şi care se pot comunica direct, ar trebui prohibite de la publicarea în spațiul public"*[7]. Este o propunere care se impune a fi pusă în

[1] Publicată în M. Of. nr. 389 din 9 mai 2005.

[2] Am avut în vedere, prin analogie, dispozițiile art. 100 şi art. 108 din Constituție potrivit cărora nepublicarea în Monitorul Oficial a unui decret al preşedintelui sau a unei ordonanțe sau hotărâri a Guvernului atrage inexistența acestora.

[3] D.D. Şerban, *Despre necesitatea publicării deciziilor prim-ministrului în Monitorul Oficial al României,* în Curierul Judiciar nr. 1/2017, pp. 30-38.

[4] De exemplu, Decizia nr. 259/2015 privind sancționarea domnului (...) consilier de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice în cadrul Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor cu diminuarea drepturilor salariale cu 10% pe o perioadă de trei luni.

[5] Decizia nr. 37/2015, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în M. Of. nr. 51 din 25 ianuarie 2016.

[6] D.D. Şerban, *Despre necesitatea publicării deciziilor prim-ministrului în Monitorul Oficial al României, art. cit.,* p. 35.

[7] D.D. Şerban, *Despre necesitatea publicării deciziilor prim-ministrului în Monitorul Oficial al României, art. cit.,* p. 38.

discuție, pentru legitimitatea argumentelor sale, fundamentate pe legislația și jurisprudența naționale și europene în egală măsură. Avem în vedere jurisprudența instanțelor europene, invocată și de autor în studiul citat, prin care s-a statuat că *termenii de viață privată nu trebuie interpretați în mod restrictiv* și că *„niciun motiv de principiu nu permite excluderea activităților profesionale (...) din noțiunea vieții private"*[1]. Sunt interesante opinia exprimată și preocuparea pe care o relevă de a garanta protejarea vieții intime, familiale sau private și, în primul rând, a demnității umane declarată primă valoare supremă și garantată prin art. 1 alin. (3) din Constituție. Dincolo de aceste aspecte, ne-am bucura dacă o asemenea preocupare ar viza activitatea tuturor autorităților publice și toate formele de răspundere juridică, inclusiv răspunderea penală, a cărei procedură de derulare, finalizată cu constatarea nesăvârșirii unor fapte penale de către cel incriminat, este de natură să afecteze, uneori iremediabil, demnitatea și chiar viața unor presupuși făptuitori. Putem însă aprecia că filosofia articolului și propunerile semnalate sunt legitime și pot constitui temei pentru regândirea regimului juridic al publicării deciziilor de sancționare, în general, nu doar cele emise de primul-ministru, dată fiind incidența lor asupra demnității și prestigiului instituțiilor publice și a celor care le compun.

§ 8. Aparatul de lucru al Guvernului

Orice autoritate publică, indiferent de caracterul colegial sau unipersonal al său, dispune de una sau mai multe structuri prin intermediul cărora își exercită atribuțiile. În administrația publică de la nivelul comunelor și orașelor (municipiilor) întâlnim, cum vom avea prilejul să dezvoltăm, o structură de specialitate cu activitate permanentă care poartă denumirea generică de *primărie,* la care se adaugă persoane, ca și consilieri sau care constituie *cabinetul primarului general, în cazul municipiului București.* În ceea ce privește Guvernul, potrivit art. 20 din Legea nr. 90/2001[2], cu modificările și completările ulterioare, aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din aparatul propriu de lucru al primului-ministru, Secretariatul General al Guvernului, departamente și alte asemenea structuri organizatorice cu atribuții specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Aparatul propriu de lucru al primului-ministru este alcătuit din:

a) cabinetul primului-ministru;

b) corpul secretarilor de stat și consilierilor de stat ai primului-ministru.

Atribuțiile aparatului propriu de lucru al primului-ministru se stabilesc prin decizie a acestuia, iar personalului din cadrul acestuia nu i se aplică dispozițiile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

Art. 22 din aceeași lege-cadru prevede că la nivelul Guvernului există și funcționează un **Secretariat General,** condus de un **secretar general,** care poate avea rang de ministru și este ajutat de unul sau mai mulți secretari generali adjuncți, care pot avea rang de secretari de stat, *numiți prin decizie a primului-ministru.* Din interpretarea textului, care nu distinge între *secretarul general* și *secretarii generali adjuncți* sub

[1] Sunt citate mai multe hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, cum ar fi Hotărârea *Niemietz c. Germaniei* din 16 decembrie 1992, *Halford c. Regatului Unit din 25 iunie 1997* ș.a.

[2] Astfel cum a fost el modificat prin O.U.G. nr. 1/2017, publicată în M. Of. nr. 12 din 5 ianuarie 2017.

aspectul procedurii de numire, rezultă că **toți sunt numiți de către primul-ministru prin decizie.** Dacă în ceea ce-i privește pe secretarii generali adjuncți, aceştia pot fi numiți prin decizie a primului-ministru, probleme se pun, în opinia noastră, în ceea ce-l privește pe secretarul general, deoarece acesta are rang de ministru, iar miniştrii sunt numiți de către Preşedinte, în baza votului de încredere acordat prin hotărâre de cele două Camere ale Parlamentului, în cadrul procedurii de învestitură a Guvernului. De aceea, în opinia noastră, **art. 22 alin. (1) este parțial neconstituțional** în ceea ce privește prevederea potrivit căreia *secretarul general al Guvernului, care are rang de ministru, se numește de către primul-ministru prin decizie.* Nu este mai puțin adevărat că nici numirea de către Preşedinte a secretarului general al Guvernului nu este cea mai oportună soluție, în contextul în care acesta face parte din aparatul de lucru al Guvernului, ceea ce presupune că atribuțiile privind numirea, ca şi încetarea funcției de prim-ministru ar trebui să-i revină şefului Guvernului, adică primului-ministru. De aici concluzia conform căreia, în litera Constituției, secretarul general al Guvernului nu poate avea rang de ministru, deoarece miniştrii sunt numiți de către celălalt şef al executivului, de către Preşedinte. El a trebui să aibă statut de înalt funcționar public, cum prevede, de altfel, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. În contextul în care nu se dorește o asemenea soluție, trebuie implicit asumată şi schimbarea procedurii de numire a secretarului general, în sensul celor anterior menționate.

În conformitate cu prevederile art. 1 alin. (1) din O.U.G. nr. 25/2007 privind stabilirea unor măsuri pentru organizarea aparatului de lucru al Guvernului[1], Secretariatul General al Guvernului este o *„instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea prim-ministrului, condusă de un secretar general cu rang de ministru, ajutat de doi secretari generali adjuncți, înalți funcționari publici, numiți în condițiile legii; secretarul general al Guvernului este ordonatorul principal de credite pentru aparatul de lucru al Guvernului, precum şi pentru instituțiile publice şi organele de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului şi din subordinea, respectiv coordonarea prim-ministrului".*

Prin art. 33 alin. (2) al Legii nr. 90/2001, astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 40/2016, se prevede că Secretariatul General al Guvernului îndeplinește şi atribuțiile de minister de resort față de Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat" şi față de Regia Autonomă „Monitorul Oficial".

Organizarea şi funcționarea Secretariatului General al Guvernului se reglementează prin hotărâre a Guvernului, în prezent fiind vorba despre H.G. nr. 21/2017[2], care consacră Secretariatului General aceleaşi funcții pe care le consacră Legea nr. 90/2001 pentru Guvern, respectiv de *strategie, de autoritate, de reglementare şi de administrare a bunurilor proprietate publică şi privată ale statului.* O asemenea reglementare ne determină să ne întrebăm dacă o structură a unei autorități publice de o importanță deosebită cum este Guvernul poate să îndeplinească exact aceleaşi funcții precum cele îndeplinite de autoritate însăşi. În opinia noastră, structura poate cel mult să ducă la îndeplinire funcțiile autorității căreia aparține, nu să dispună de aceleaşi categorii de funcții, consacrate de o manieră care ar putea determina interpretarea că sunt funcții distincte, paralele de cele de acelaşi tip pe care le exercită Guvernul însuşi.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 270 din 23 aprilie 2007, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 99/2008, cu modificările şi completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 340 din 2 mai 2008.

[2] Publicată în M. Of. nr. 58 din 20 ianuarie 2017.

§ 9. Atribuțiile Guvernului României

În doctrina de specialitate, în ceea ce priveşte analiza atribuțiilor Guvernului, întâlnim două abordări: o primă abordare în care sunt analizate, ca atribuții ale Guvernului, cele prevăzute de Legea organică nr. 90/2001, cu modificările şi completările ulterioare[1]; o a doua abordare în care sunt analizate şi unele atribuții care rezultă din textul constituțional[2] alături de cele prevăzute de legea-cadru şi de alte acte normative.

Pe cale de consecință, vom analiza, în cele ce urmează, două mari categorii de atribuții, şi anume:

A) Atribuții prevăzute de Constituție

În această primă categorie intră:

a) **exercitarea inițiativei legislative.** Astfel, potrivit art. 74 alin. (1) din Constituție, printre titularii dreptului de inițiativă legislativă se numără şi Guvernul, care exercită acest drept prin *transmiterea proiectului de lege către Camera competentă să-l adopte, ca primă Cameră sesizată*, în conformitate cu alin. (3) al textului;

b) **negocierea tratatelor internaționale,** atribuție prevăzută de art. 91 alin. (1) din Constituție, care prevede că *„Preşedintele **încheie** tratate internaționale, **negociate de Guvern**".* În dezvoltarea normei constituționale, art. 11 litera k) din lege prevede că, pe lângă tratate, Guvernul negociază acordurile şi convențiile internaționale care angajează statul român şi **negociază şi încheie,** în condițiile legii, *convenții şi alte înțelegeri internaționale la nivel guvernamental;*

c) **propune Preşedintelui acreditarea şi rechemarea reprezentanților diplomatici ai României în alte state**, în conformitate cu **art. 91 alin. (2)** din Constituție;

d) **propune Preşedintelui înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice ale României,** atribuție prevăzută de **art. 91 alin. (2)** din Constituție;

e) **prezintă Parlamentului informațiile şi documentele solicitate** de cele două Camere şi de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinților lor, în exercitarea acestei forme de control parlamentar asupra administrației publice, în conformitate cu **art. 111 alin. (1)** din Constituție;

f) **participarea membrilor Guvernului la şedințele Parlamentului,** la care *„au acces"* potrivit art. 111 alin. (2) sau, în mod obligatoriu, când li se solicită prezența;

g) **sesizează Curtea Constituțională** cu privire la aspectele de neconstituționalitate pe care apreciază că le prezintă legile, înainte de a fi promulgate de către Preşedintele României, în conformitate cu art. 146 lit. a)[3];

h) **exercită o putere normativă primară**, rod al delegării legislative, concretizată în capacitatea de a adopta acte care înlocuiesc legile, respectiv ordonanțele de Guvern (art. 108 şi art. 115 din Constituție). Această atribuție este consacrată şi de art. 11 lit. c) din Legea nr. 90/2001, conform căruia Guvernul adoptă *ordonanțe în temeiul unei legi speciale de abilitare şi ordonanțe de urgență potrivit Constituției;*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.*, vol. I, ed. 4, 2005, pp. 398-399, D. Apostol-Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. 3, vol. I, pp. 229-231.

[2] T. Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice, op. cit.*, vol. I, pp. 315-316; R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2009, pp. 91-95; M. Mihăilescu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2016, pp. 221-222.

[3] Dreptul de a sesiza Curtea Constituțională, în cadrul controlului de constituționalitate anterior publicării, aparține *Preşedintelui României, unuia din preşedinții celor două Camere, Guvernului, Curții Supreme de Justiție, unui număr de cel puțin 50 de deputați sau 25 de senatori.*

j) **numeşte prefectul**, potrivit art. 123 alin. (1) din Constituţie, care are calitatea de *reprezentant al Guvernului în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti.* Acestei atribuţii i se adaugă cea privind *numirea subprefectului,* care este adjunctul prefectului;

i) **ia măsuri pentru a organiza alegeri pentru un nou Preşedinte,** potrivit art. 97 alin. (2), în termen de trei luni de la data la care a intervenit vacanţa funcţiei;

k) **Guvernul şi ministerele, cu avizul Curţii de Conturi, pot înfiinţa organe de specialitate în subordinea lor,** numai dacă legea le recunoaşte expres această competenţă. O asemenea atribuţie este prevăzută de art. 117 alin. (2) din Constituţie, dar şi de art. 11 litera o) din Legea-cadru nr. 90/2001, conform căruia Guvernul *înfiinţează, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;*

B) Funcţiile şi atribuţii prevăzute de Legea-cadru nr. 90/2001

Se impune mai întâi să facem diferenţa între **funcţiile Guvernului şi atribuţiile** acestuia. În opinia noastră, **funcţiile** reprezintă sarcinile sau misiunile Guvernului, pe când **atribuţiile** constituie modalitatea concretă de realizare a acestor sarcini, conţinutul competenţei sale materiale.

Funcţiile Guvernului îşi află reglementarea în art. 1 alin. (5) şi este vorba despre următoarele funcţii[1]:

a) funcţia de **strategie,** prin care se asigură *elaborarea strategiei de punere în aplicare a programului de guvernare;*

b) funcţia de **reglementare** prin care se asigură *elaborarea cadrului normativ şi instituţional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;*

c) funcţia de **administrare** a proprietăţii statului, prin care se asigură *administrarea proprietăţii publice şi private a statului, precum şi gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;*

d) funcţia de **reprezentare**, prin care se asigură, *în numele statului român, reprezentarea pe plan intern şi extern;*

e) funcţia de **autoritate de stat**, prin care se asigură *urmărirea şi controlul aplicării şi respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice şi siguranţei naţionale, precum şi în domeniile economic şi social şi al funcţionării instituţiilor şi organismelor care îşi desfăşoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.*

Art. 11 din Legea nr. 90/2001 stabileşte, de o manieră enunţiativă, nu limitativă atribuţiile Guvernului. Unele din aceste atribuţii le-am prezentat deja în cadrul categoriei anterioare, astfel încât, în cele ce urmează, ne vom referi la cele pe care nu le-am menţionat încă. Înţelegem astfel că Guvernul îndeplineşte, pe lângă atribuţiile prevăzute atât de Constituţie, cât şi de Legea nr. 90/2001, următoarele atribuţii consacrate de art. 11 din acest din urmă act normativ:

a) exercită conducerea generală a administraţiei publice[2]. Deşi enumerată la *atribuţii,* apreciem că aceasta reprezintă, în realitate, o *funcţie* a Guvernului, concluzie

---

[1] C. Ionescu, *Regimul politic în România, op. cit.,* p. 238.

[2] În opinia noastră, este de discutat dacă exercitarea conducerii generale a administraţiei publice reprezintă o atribuţie sau o funcţie a Guvernului. Considerăm că ea reprezintă o funcţie a Guvernului, deoarece presupune un fascicul de mijloace prin intermediul cărora se asigură conducerea generală a administraţiei publice. De altfel, chiar Legea nr. 90/2001 legitimează această teză, art. 28 alin. (1) prevăzând că, *„în realizarea funcţiei sale de conducere generală a administraţiei publice, Guvernul exercită controlul ierarhic asupra ministerelor, organelor de specialitate din subordinea sa, precum şi asupra prefecţilor".* Remarcăm inconsecvenţa limbajului legii-cadru: în art. 11 vorbeşte despre *atribuţia de conducere generală a administraţiei publice,* iar în art. 28 vorbeşte despre *funcţia de conducere generală a administraţiei publice.*

susținută şi de art. 28 al Legii nr. 90/2001 care, în alin. (1), prevede că, *„în realizarea **funcției sale de conducere generală a administrației publice,** Guvernul exercită controlul ierarhic asupra ministerelor, organelor de specialitate din subordinea sa, precum şi a prefecților"* (s.n.). În alin. (2) se prevăd care sunt prerogativele de control ierarhic ale Guvernului, textul menționând că, în exercitarea acestuia, **Guvernul poate să anuleze actele ilegale ale autorităților administrației publice din subordinea sa atât pentru considerente de legalitate, cât şi pentru considerente de oportunitate.**

Pentru clarificarea situației apreciem că, *de lege ferenda,* aceste atribuții ar trebui transferate în lege la funcțiile Guvernului.

b) inițiază proiecte de lege şi le supune spre adoptare Parlamentului. Guvernul este, potrivit art. 74 alin. (1) din Constituție, primul titular al dreptului de inițiativă legislativă, rol care derivă din *„necesitatea asigurării guvernării țării, potrivit programului de guvernare propus de echipa guvernamentală autorității care exercită puterea legislativă"*[1];

b[1]) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, inițiate cu respectarea Constituției, şi le transmite Parlamentului în termen de 60 de zile de la data solicitării. Nerespectarea acestui termen echivalează cu susținerea implicită a formei inițiatorului;

c) adoptă hotărâri pentru organizarea executării legilor, la care se adaugă, după cum am arătat deja, ordonanțe în temeiul unei legi speciale de abilitare[2] şi ordonanțe de urgență potrivit art. 115 alin. (4) din Constituție;

d) asigură executarea de către autoritățile administrației publice a legilor şi a celorlalte dispoziții normative date în aplicarea acestora;

e) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat şi le supune spre adoptare Parlamentului;

f) aprobă strategiile şi programele de dezvoltare economică a țării, pe ramuri şi domenii de activitate;

g) asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit programului de guvernare;

h) asigură apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi siguranței cetățeanului, precum şi a drepturilor şi libertăților cetățenilor, în condițiile prevăzute de lege;

i) aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea țării, scop în care organizează şi înzestrează forțele armate;

j) asigură realizarea politicii externe a țării şi, în acest cadru, integrarea României în structurile europene şi internaționale. În opinia noastră, aceasta este mai mult decât o atribuție, este o funcție a Guvernului, concretizarea rolului politic pe care acesta îl exercită, iar observațiile şi propunerile făcute la litera a) îşi menține valabilitatea;

k) conduce şi controlează activitatea ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa. În virtutea raportului de subordonare, Guvernul este îndrituit să realizeze această atribuție, inclusiv să aplice sancțiuni atunci când constată nereguli în modul în care acestea îşi desfăşoară activitatea, care pot privi atât personalul, cât şi actele acestor autorități care îi sunt subordonate;

l) asigură administrarea proprietății publice şi private a statului[3];

---

[1] I. Vida în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, op. cit.*, p. 697.

[2] *Exempli gratia,* Legea nr. 184/2014 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, publicată în M. Of. nr. 956 din 29 decembrie 2014.

[3] Constatăm că administrarea proprietății publice şi private a statului este calificată atât ca o funcție, prin art. 1 alin. (5), cât şi ca o atribuție, prin art. 11 al Legii nr. 90/2001. În opinia noastră, funcția este cea prevăzută de art. 1 alin. (5), iar atribuțiile sunt modalitățile concrete prin care se realizează funcția de administrare.

m) cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale. Considerăm că nici aceasta nu este o atribuție, ci **un principiu de exercitare a atribuțiilor Guvernului,** după cum rezultă, de altfel, din formulare;

n) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul şi funcțiile Guvernului. Legea organică nu epuizează astfel sfera atribuțiilor Guvernului, permițând ca ea să fie lărgită prin dispozițiile altor legi. De exemplu, prin legile electorale sunt stabilite atribuții pentru Guvern, a căror finalitate este realizarea în bune condiții a procesului electoral şi a căror legitimitate se regăsește în rolul Guvernului de a asigura realizarea politicii interne, alături de cea externă, în virtutea programului de guvernare care a fost acceptat de Parlament.

§ 10. Funcționarea Guvernului

În calitatea sa de organ colegial, Guvernul îşi desfăşoară activitatea prin întrunirea membrilor săi. Precizăm astfel că **forma de lucru a acestuia,** consacrată de art. 24-25 din Legea nr. 90/2001, este **şedința,** care are caracter **săptămânal** sau **ori de câte ori este nevoie.**

Convocarea şi conducerea şedinței se fac de către primul-ministru. Atunci când la şedințe participă şi Preşedintele, acestea sunt prezidate de şeful statului.

Credem că s-a vrut să se consacre, prin cele două noțiuni diferite, şi două proceduri diferite: **conducerea** este un atribut al şefului organului colegial, care este primul-ministru, din care derivă şi altele, de exemplu *semnarea* actelor adoptate de Guvern în şedința respectivă şi **prezidarea** care aparține şefului statului, care este în acelaşi timp şi şef al executivului, ca şi Guvernul însuşi, care nu exclude conducerea şi nici nu schimbă natura juridică a şedințelor la care participă.

La şedințele de Guvern regăsim două categorii de participanți:

– cei a căror participare este obligatorie – membrii Guvernului, secretarul general al Guvernului, care participă de drept;

– cei care au fost invitați să participe, respectiv secretarii de stat, alți invitați a căror prezență se apreciază a fi necesară[1], Preşedintele.

Cvorumul de şedință este de **jumătate plus unu din numărul membrilor Guvernului.**

Legea impune ca dezbaterile din cadrul şedințelor de Guvern, modul de adoptare a actelor acestuia, precum şi al oricăror alte măsuri stabilite să se înregistreze pe bandă magnetică şi să se consemneze în stenograma şedinței, certificată de secretarul general al Guvernului.

Cât priveşte activitatea primului-ministru, aceasta se prezintă ca o *activitate continuă*[2]*, neîntreruptă,* prin intermediul căreia acesta îşi realizează statutul de şef al Guvernului şi coordonator al activității celorlalți membri ai acestuia.

---

[1] Art. 25 alin. (3) prevede că la şedințele Guvernului pot să participe, în calitate de invitați, *conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor autorități administrative autonome,* precum şi *orice alte persoane a căror prezență se apreciază a fi utilă, la solicitarea primului-ministru.*

[2] I. Santai, *op. cit.,* p. 167.

III. Actele Guvernului

§ 11. Determinarea sferei actelor

Legea fundamentală consacră un articol de sine stătător reglementării *actelor Guvernului.* Se prevede astfel în art. 108 alin. (1) că *„Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe".* Textul trebuie completat în primul rând cu art. 115, care reglementează *delegarea legislativă,* dar şi cu alte articole care fac referire expresă la unele din aceste acte. Avem în vedere, spre exemplu, la art. 146 lit. d), potrivit căruia, între atribuţiile Curţii Constituţionale se regăseşte şi aceea că *„hotărăşte asupra excepţiilor de neconstituţionalitate privind legile şi ordonanţele ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau a celor de arbitraj".* Norma constituţională este dezvoltată de art. 26 al Legii nr. 90/2001. În egală măsură, pentru analiza regimului constituţional al actelor Guvernului, se impune a avea în vedere art. 126 alin. (6), care face referire la ambele categorii de acte. În ceea ce priveşte referirea la *hotărâri,* aceasta se regăseşte de o manieră implicită în prima teză a textului, atunci când se garantează controlul de legalitate exercitate asupra actelor administrative ale autorităţilor publice pe calea contenciosului administrativ. Dat fiind faptul că natura juridică a hotărârilor Guvernului este de *acte administrative,* este neîndoielnic faptul că şi ele sunt supuse acestui control de legalitate, cu excepţiile prevăzute de însuşi textul constituţional sau de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Referirea la *ordonanţele Guvernului* o regăsim în teza a doua a articolului, prin care se recunoaşte competenţa instanţelor de contencios administrativ de a se pronunţa asupra cererilor celor vătămaţi prin *ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale.*

În interpretarea art. 108 din Constituţie, doctrina de specialitate a apreciat că din conţinutul lui decurg câteva concluzii, şi anume: organizarea executării legilor se face numai prin hotărâre; numai Guvernul este abilitat să execute legile; Guvernul nu poate adopta o hotărâre într-un domeniu rezervat legiferării de către Parlament; Guvernul nu poate adopta o hotărâre pentru a reglementa relaţii sociale în domeniul cărora nu se aplică o lege adoptată anterior; în raport cu legea, hotărârea Guvernului are o forţă juridică inferioară, adoptarea ei depinzând de o lege anterioară aflată în vigoare[1].

Potrivit art. 27 din Legea nr. 90/2001, Guvernul adoptă **hotărâri** şi **ordonanţe.**

Adoptarea se face prin **consens**, iar dacă nu se realizează consensul, hotărăşte primul-ministru[2]. Regulile procedurale anterior menţionate se aplică şi în cazul documentelor şi al altor măsuri dezbătute în Guvern.

În afara actelor juridice, activitatea Guvernului se concretizează şi prin alte modalităţi, cum ar fi **actele politice ale Guvernului,** precum **programele de guvernare, diferite declaraţii politice,** inclusiv cele asupra cărora îşi angajează răspunderea în condiţiile art. 114 din Constituţie, exprimarea unor **poziţii** cu privire la unele acte politice cum ar fi moţiunile de cenzură sau cele simple. În al doilea rând, poate fi vorba despre diferite **fapte materiale** şi **operaţiuni administrative**, cum ar fi organizarea şi susţinerea de conferinţe de presă, a alte evenimente care prezintă activitatea Guvernului, întâlniri cu societatea civilă, negocieri cu sindicatele, patronatele etc.

---

[1] C. Ionescu, *Actele Guvernului, art. 108* în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 79.

[2] Art. 7 din Legea nr. 37/1990 prevedea că *Guvernul adoptă hotărâri, în exercitarea atribuţiilor proprii, şi regulamente de aplicare a legilor atunci când legea impune expres acest lucru.* Această dispoziţie, care contravenea flagrant Constituţiei, a fost abrogată prin actuala reglementare.

§ 12. Regimul juridic al hotărârilor Guvernului

Identificarea regimului juridic al hotărârilor Guvernului decurge din interpretarea art. 108 din Constituție, raportat la art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Constituție, precum şi la art. 27 din Legea nr. 90/2001, putând fi desprinse următoarele dimensiuni:

I. O primă trăsătură este aceea că **„hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor"**.

Acest text permite interpretarea că hotărârile de Guvern intervin *în măsura în care legea impune adoptarea lor, în măsura în care fie expres, fie implicit legea trimite la o hotărâre de punere în aplicare sau practica aplicării legii naşte nevoia adoptării unei hotărâri de Guvern.*

Din această perspectivă, hotărârile Guvernului sunt *praeter legem* şi *secundum legem.*

Ele sunt adoptate în baza legii, în limitele acesteia şi după ce domeniul respectiv a fost supus unei reglementări legale, ele neputând dispune decât *măsuri administrative, pentru asigurarea organizării executării legilor*[1].

2. Hotărârile **realizează competența originară a Guvernului, de autoritate executivă,** adică de autoritate care îşi propune în principal să pună în aplicare legea. Ele se deosebesc astfel de celelalte acte juridice ale Guvernului, respectiv de ordonanțe, care, indiferent de tipul lor, realizează o competență normativă care îi este delegată acestuia.

3. Hotărârile Guvernului **sunt supuse controlului de legalitate** exercitat de instanțele judecătoreşti, în baza Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004[2]. O asemenea concluzie se desprinde din conținutul art. 52 şi art. 126 alin. (6) teza întâi din Constituție, din interpretarea cărora rezultă că orice act administrativ care emană de la o autoritate publică face obiectul controlului de legalitate exercitat pe calea contenciosului administrativ dacă nu se încadrează în categoria celor care, potrivit legii, sunt sustrase acestui control.

4. Hotărârile Guvernului **sunt supuse regulii semnării de către primul-ministru şi contrasemnării de miniştrii** care au obligația punerii lor în executare[3]. Semnarea şi contrasemnarea sunt operațiuni juridice concomitente emiterii sau adoptării unui act administrativ. Semnarea se realizează de către şeful autorității publice (prim-ministru, primar, preşedinte al consiliului județean etc.) sau al unei structuri din cadrul acesteia, pe când contrasemnarea se realizează de alte persoane, funcționari publici sau personal contractual, care au contribuit la elaborarea actului şi care, potrivit specializării lor, garantează cu privire la validitatea lui.

5. Regula **obligativității publicării în Monitorul Oficial**, sub sancțiunea inexistenței, în cazul nepublicării. De la această regulă, Constituția admite o **excepție**, respectiv **hotărârile care au caracter militar,** care se comunică numai instituțiilor interesate. Cum vom avea prilejul să constatăm, excepția vizează doar hotărârile Guvernului, nu şi ordonanțele acestuia.

---

[1] I. Vida, *op. cit.*, p. 100.

[2] În acelaşi sens, M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 238.

[3] De exemplu, H.G. nr. 927/2014 privind suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice pe anul 2014 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului prevăzut în bugetul de stat pe anul 2014, publicată în M. Of. nr. 777 din 24 octombrie 2014, este semnată de primul-ministru şi contrasemnată de ministrul dezvoltării regionale şi administrației publice, care are şi statut de viceprim-ministru, de ministru al finanțelor publice şi de ministru delegat pentru buget.

6. Hotărârile Guvernului pot avea **atât caracter normativ[1], cât şi caracter individual[2].**

În ceea ce priveşte hotărârile cu caracter normativ, în doctrină[3] se consideră că ele sunt de două categorii: *unele care stabilesc ele însele reguli juridice, pe baza şi în vederea executării legii,* şi altele *prin care se aprobă alte acte juridice,* cum ar fi regulamente, norme, norme metodologice etc. În opinia noastră, clasificarea în cele două categorii nu se susține, dat fiind faptul că acele *alte acte juridice* care se aprobă prin cel de-al doilea tip de hotărâri nu sunt, în realitate, acte juridice de sine stătătoare. Ele se prezintă ca **anexe** la hotărârea care le aprobă, iar **anexele fac corp comun cu legea.** Diferența constă în **concepția sau modul de elaborare,** ca **părți distincte ale hotărârii care le aprobă, făcând parte din acea hotărâre** sau ca **prevederi incluse chiar în „corpul" actului normativ.**

§ 13. Regimul constituțional al ordonanțelor Guvernului

Reprezintă cel de-al doilea tip de acte ale Guvernului, reglementat, în principal, **de art. 108 alin. (1), (3) şi (4) coroborat cu art. 115 din Constituție şi, în completare, de alte texte constituționale,** cum ar fi art. 126 alin. (6) teza a doua şi art. 146 lit. d) din Constituție şi **art. 27 din Legea nr. 90/2001.**

Analiza regimului constituțional al ordonanțelor Guvernului considerăm că trebuie să înceapă de la art. 61 alin. (1) din Constituție, care proclamă rolul de **unică autoritate legiuitoare al Parlamentului.** Acest lucru înseamnă că *numai Parlamentului îi este recunoscut dreptul de a adopta norme juridice primare denumite legi. Guvernul poate să facă acest lucru doar în virtutea unei împuterniciri speciale pe care o primeşte* şi care provine fie de la Parlament, dintr-o lege de abilitare, fie de la constituant însuşi, care a admis ca, în situații extraordinare, Guvernul să poată interveni cu ordonanțe şi în absența unei legi de abilitare speciale.

Astfel, *delegarea legislativă*[4] ce rezumă în esență posibilitatea acordată Guvernului ca în anumite limite şi cu respectarea unor condiții să adopte ordonanțe[5] poate fi realizată în două moduri:

a) prin **intermediul unei legi speciale de abilitare** adoptate de Parlament, situație în care ne aflăm în prezența delegării de ordin legal, concretizată în adoptarea unei ordonanțe obişnuite, propriu-zise;

---

[1] De exemplu, H.G. nr. 1173/2014 privind modificarea H.G. nr. 246/2007 privind metodologia de reînnoire a avizelor de încadrare a locurilor de muncă în condiții deosebite, publicată în M. Of. nr. 962 din 30 decembrie 2014.

[2] *Exempli gratia, o hotărâre a Guvernului pentru numire sau revocare din funcție sau prin care se dă în administrare un bun proprietatea publică a statului* are caracter individual, iar o hotărâre a Guvernului prin care se *reglementează contravenții* va avea caracter normativ. A se vedea H.G. nr. 1114/2014 pentru încetarea exercitării cu caracter temporar, prin detaşare, în condițiile legii, a funcției publice de prefect al județului Constanța de către domnul Volcinschi Radu, publicată în M. Of. nr. 920 din 17 decembrie 2014.

[3] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 96; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 3, p. 236; M. Mihăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2016, p. 239.

[4] Cu privire la această problemă, v. A. Iorgovan, D. Apostol Tofan, *Delegarea legislativă în România. Analiză în raport cu statele occidentale*, în Revista de Drept Public nr. 1/2001, pp. 62-78.

[5] A. Iorgovan, D. Apostol Tofan, *Delegarea legislativă în România. Analiză în raport cu statele occidentale, art. cit.,* p. 62.

b) poate fi **opera legiuitorului constituant însuşi**, în cazul ordonanței de urgență[1].

În jurisprudența Curții Constituționale, delegarea legislativă este calificată ca **o excepție de la principiul constituțional al separației puterilor în stat** şi o **derogare de la prevederile art. 61 alin. (1)** din Constituție potrivit cărora *„Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a țării".*

Delegarea legislativă, la rândul ei, cunoaşte **o regulă** şi **o excepție. Regula** este reprezentată de delegarea aprobată de titularul originar al puterii legiuitoare, respectiv Parlamentul. **Excepția** este reprezentată de adoptarea unei ordonanțe de urgență, fără să existe un act de delegare din partea titularului exclusiv al puterii legiuitoare.

Rolul ordonanței Guvernului este astfel cel de a înlocui legea, pe când hotărârea Guvernului pune legea în executare. Referitor la natura lor juridică, instanța de contencios constituțional a statuat că, *„din **punct de vedere material**, al **conținutului de drept substanțial**, ordonanțele simple sau de urgență ale Guvernului au putere de lege, fiind considerate acte de reglementare primară"*[2]. Însă, din **punct de vedere formal,** al **organului de la care emană**, *„atât legislația secundară (hotărârile de Guvern), cât şi legislația primară (ordonanțele simple şi de urgență) reprezintă acte administrative"*[3].

1. Regimul constituțional al ordonanței Guvernului emise cu lege de abilitare (ordonanță obişnuită)

a) acest tip de ordonanțe poate fi adoptat numai în temeiul unei legi speciale de abilitare prin care Parlamentul, în calitatea sa de unică autoritate legiuitoare, deleagă Guvernului, pentru un interval limitat de timp, competența sa de legiferare în domenii determinate de Constituție cu caracter de principiu[4], iar de legea de abilitare în mod expres. Curtea Constituțională, analizând această normă, a apreciat că o asemenea *competență se include tot în sfera puterii de execuție, deoarece prin emiterea de ordonanțe Guvernul aduce la îndeplinire legea de abilitare, cu specificul pe care îl implică o asemenea lege în ceea ce priveşte aprecierea limitelor abilitării acordate"*[5];

b) poate să reglementeze **numai domenii care nu fac obiectul legii organice,** rezultând, *per a contrario*, că **intervine în domeniul legilor ordinare;**

c) în conținutul legii de abilitare se pot găsi două categorii **de dispoziții:**

– dispoziții cu caracter **obligatoriu,** respectiv **domeniul** şi **data** până la care se pot adopta ordonanțe;

– dispoziții care nu au un asemenea caracter, respectiv **posibilitatea ca ordonanța să fie supusă aprobării Parlamentului,** dacă legea de abilitare cere expres acest lucru. În cazul acestui tip de ordonanțe, *„operează prezumția că autoritatea delegată a executat un mandat atribuit de Parlament, în limitele stabilite de acesta"*[6], ceea ce nu mai justifică impunerea aprobării de către Parlament;

d) din modul de formulare a art. 115 alin. (3), *„dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit legii"*, desprindem concluzia că **regula, în ceea ce priveşte acest tip de ordonanțe**, este că **ele nu se supun**

---

[1] D. Apostol Tofan, *Despre natura juridică şi regimul juridic aplicabil ordonanțelor Guvernului,* în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 94.

[2] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 78 şi Decizia C.C.R. nr. 63/2017, par. 89-91.

[3] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 79.

[4] Este vorba despre *domenii care nu pot face obiectul unei legi organice.*

[5] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 74 şi Decizia C.C.R. nr. 63/2017, par. 89-91.

[6] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 88.

aprobării Parlamentului, iar **excepția** că **ele se supun aprobării Parlamentului dacă legea de abilitare impune expres acest lucru**[1];

e) în funcție de **situația de a se supune sau nu aprobării de către Parlament,** acest tip de ordonanțe se clasifică, la rândul lui, în două categorii[2]:

– **ordonanțe care nu se supun aprobării Parlamentului,** deoarece legea de abilitare nu cere expres acest lucru;

– **ordonanțe care se supun aprobării ulterioare a Parlamentului,** deoarece legea de abilitare impune acest lucru.

Deşi regula desprinsă din textul constituțional este că *ordonanțele simple nu se supun aprobării Parlamentului,* ea a fost inversată de practică, excepția devenind regulă, în sensul că, potrivit legilor de abilitare, *aceste ordonanțe se supun aprobării Parlamentului.* Este o precauție din partea forului legiuitor pe care o susținem şi putem chiar spune că este unul din puținele cazuri în care transformarea excepției în regulă şi a regulii în excepție este un beneficiu şi nu un neajuns pentru funcționarea normală şi democratică a statului şi a societății, în ansamblul său.

Parlamentul are posibilitatea **să aprobe ordonanțele**, ceea ce atrage şi **posibilitatea de a le modifica** sau de **a le respinge, în tot** sau **în parte**[3].

Legea de aprobare sau de respingere, ca orice lege, este supusă controlului prealabil de constituționalitate. În mod indirect, sunt supuse acestui control şi ordonanțele pe care le vizează.

f) Pe perioada delegării, **Guvernul poate să modifice, să completeze sau să abroge propriile ordonanțe.** După expirarea acestei perioade, Guvernul nu mai poate adopta ordonanțe în domeniul în care a fost abilitat şi nu mai poate să revină asupra celor deja adoptate.

Deşi nu există nicio interdicție expresă de a se adopta în altă perioadă, practica a demonstrat că Parlamentul abilitează Guvernul să adopte astfel de tipuri de ordonanțe de regulă pe perioada vacanțelor parlamentare.

2. Regimul juridic al ordonanțelor de urgență[4]

Mai sunt denumite şi *ordonanțe constituționale*[5], dat fiind faptul că intervin direct în baza Constituției, că aceasta *abilitează* Guvernul să le adopte, în vreme ce ordonanțele simple mai sunt denumite şi *legale,* pentru că se întemeiază întotdeauna pe o lege de abilitare din partea Parlamentului.

Dreptul Guvernului de a le adopta este explicat prin faptul că în viața fiecărui stat pot interveni situații în care Parlamentul se află în imposibilitatea de a se întruni pentru a legifera[6]. În acord cu cele statuate de Curtea Constituțională, considerăm şi noi că *„ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea şi*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 406-417; M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 495.

[2] T. Drăganu, *op. cit.,* vol. I, p. 316.

[3] Exemplu Legea nr. 1/2015 pentru respingerea O.U.G. nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței şi de insolvență, publicată în M. Of. nr. 18 din 9 ianuarie 2015.

[4] Cu privire la jurisprudența Curții Constituționale în materia ordonanțelor de urgență, a se vedea, cu titlu exemplificativ, Decizia C.C.R. nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 511 din 16 iunie 2005; Decizia C.C.R. nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în M. Of. nr. 211 din 8 iunie 1998; Decizia nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 341 din 17 aprilie 2006.

[5] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 3, p. 243.

[6] C. Ionescu, *Constituția României. Legea de revizuire comentată şi adnotată, cu dezbateri parlamentare,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 190.

urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public"[1].

Astfel, Guvernul va adopta ordonanțe de urgență care:

a) intervin în **situații extraordinare,** care nu mai necesită existența unei delegări speciale, realizate printr-o lege specială de abilitare, ele fiind adoptate în temeiul delegării de ordin constituțional.

Sintagma **„situații extraordinare"** o înlocuieşte pe cea de **„cazuri excepționale"** din forma inițială a Constituției, care a dat loc la numeroase controverse şi practici neunitare[2]. Ne raliem opiniei conform căreia ea evocă o *stare de urgență în reglementarea unui aspect ce nu suportă amânare*[3]. Pentru a nu confunda cu *starea de urgență, respectiv cea de asediu, pe care le includ, dar cu care nu se suprapun, ne îngăduim să precizăm că trebuie să fie vorba despre o împrejurare care să reclame o reglementare stringentă, de maximă celeritate, care exclude perioada necesară pentru declanşarea şi parcurgerea procedurii parlamentar obişnuite.* În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că Guvernul poate adopta o ordonanță de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ[4]:

– existența unei situații extraordinare, sintagmă prin care, conform jurisprudenței Curții Constituționale dinainte de revizuirea Constituției – însă argumentele rămân valabile –, trebuie să înțelegem o situație *„care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public"*[5];

– reglementarea acesteia nu poate fi amânată, tocmai datorită caracterului situației care o generează, care reclamă măsuri urgente;

– urgența să fie motivată în conținutul ordonanței, caracter care a fost introdus prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției, în scopul de a obliga Guvernul să justifice cauza care l-a determinat să recurgă la această procedură atipică de legiferare şi, implicit, pentru a diminua tendința de exces a acestuia. Obligația motivării prezintă un caracter relativ de noutate, în contextul în care, conform tehnicii de legiferare, actele normative în mod obligatoriu sunt motivate, prin *expuneri de motive* sau *note de fundamentare.* Ceea ce s-a dorit să se accentueze a fost **motivarea urgenței.** În acest fel, distingem între **motivarea actului normativ în general** şi **motivarea urgenței în particular,** pe care legiuitorul a ținut să o evidențieze distinct, pentru a conştientiza Guvernul asupra faptului că nu poate recurge la acest tip de ordonanță în mod discreționar, că **urgența** este cea care îi justifică dreptul de a o adopta.

Instanța de contencios constituțional a mai statuat că *„situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obişnuit sau comun şi au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea*

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 74 şi Decizia C.C.R. nr. 63/2017, par. 89-91.

[2] I. Nicola, *Guvernarea prin adoptarea excesivă a ordonanțelor,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009, p. 499, I. Alexe, *Situația extraordinară – temei sau pretext pentru puterea executivă de a reglementa în domenii rezervate legii?,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică în situații de criză, op. cit.,* pp. 128-135.

[3] M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României, revizuită. Comentarii şi explicații,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 223.

[4] Decizia C.C.R. nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 511 din 16 iunie 2005. Ea este reflectată şi în Decizia nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 341 din 17 aprilie 2006; Decizia nr. 1008 din 7 iulie 2009, publicată în M. Of. nr. 507 din 23 iulie 2009 etc.

[5] Decizia nr. 65/1995, publicată în M. Of. nr. 129 din 28 iunie 1995.

împrejurare, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență"[1].

Existența unei situații extraordinare reprezintă o condiție *sine qua non* care, dacă nu este îndeplinită, împiedică Guvernul să apeleze la calitatea de legislator delegat. *„Inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare (...) constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență"*[2].

b) Poate reglementa şi materii ale legilor organice. Spre deosebire de primul tip de ordonanță, despre care Constituția precizează că nu poate interveni decât în domeniile legii ordinare, art. 115 alin. (5) fraza finală specifică faptul că **ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. (1),** ceea ce conduce, implicit, la concluzia că acest tip de ordonanță poate interveni în domenii ce fac obiectul legilor organice[3].

Această problemă a creat ample discuții în doctrina de specialitate, conturându-se, până la revizuirea Constituției, două mari concepții[4]. Într-o *primă concepție* s-a considerat că *„ar fi greu de admis că, în spiritul Constituției noastre, care consacră principiul că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, Guvernul şi-ar putea asuma, invocând pur şi simplu o stare de urgență, competența de a interveni în sfera legilor organice, deşi Parlamentului îi este interzis să-l abiliteze de a emite reglementări în acest domeniu"*[5]. Într-o *a doua concepție* s-a considerat că *„restricția emiterii de ordonanțe în domeniile legilor organice nu a mai fost prevăzută"*[6], explicând acest lucru prin faptul că ele se adoptă doar în cazuri excepționale. La această concepție se raliază, în mod implicit, şi alți autori atunci când susțin că *„pot exista însă situații excepționale, cum ar fi, de pildă, starea de urgență, starea de asediu, starea de necesitate, catastrofele etc., în care împrejurări presante nu fac posibilă adoptarea unei legi de abilitare"*[7]. Dat fiind faptul că situațiile pe care le evocă autorii citați aparțin, încă din prima variantă a Constituției, domeniilor care se reglementează prin lege organică, este neîndoielnic că ei admit, implicit, faptul că acest tip de ordonanță poate să reglementeze şi în domeniile legii organice.

După revizuirea Constituției, lucrurile sunt clarificate, deşi în continuare asistăm la exprimarea unor opinii, la nivelul dezbaterii publice, prin care se incriminează faptul că

---

[1] Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în M. Of. nr. 211 din 8 iunie 1998.

[2] În continuarea argumentației sale, Curtea arată că *„a decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă şi a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând şi – ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa şi în materii care fac obiectul legilor organice – în orice domeniu"*. A se vedea Decizia C.C.R. nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 511 din 16 iunie 2005.

[3] Cu privire la problema sferei de intervenție a acestui tip de ordonanțe, v. C.L. Popescu, *Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului,* în Dreptul nr. 4/2006, p. 72 şi urm. În acest studiu, autorul ajunge la concluzii care au stârnit reacții contrarii în literatura de specialitate, cum ar fi aceea că *orice afectare, orice intervenție, sub orice formă şi oricât de limitată asupra regimului juridic al unei instituții fundamentale a statului, intră în conflict cu prevederile art. 115 alin. (6),* fiind astfel *neconstituțională.* Această opinie, care şi în concepția noastră este exagerată, este contrazisă printr-un studiu al profesorului I. Deleanu, *Unele observații cu privire la constituționalitatea ordonanțelor de urgență,* în Curierul Judiciar nr. 6/2006, pp. 50-56.

[4] În acelaşi sens, D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 3, p. 245.

[5] T. Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice, op. cit.,* 1998, vol. II, p. 142.

[6] M. Constantinescu, A, Iorgovan în M. Constantinescu, I. Deleanu, A, Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României – comentată şi adnotată, op. cit.,* 1992, p. 256.

[7] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituția României – comentată şi adnotată,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 351.

Guvernul „îşi permite" să intervină şi în materia legilor organice. Ele sunt justificate, credem noi, de reacția de saturație şi de revoltă pe care o trezeşte modul în care Guvernele au înțeles să se comporte în raport cu această prerogativă, transformând-o, dintr-o procedură de legiferare de excepție, într-o regulă.

În ceea ce priveşte practica Curții Constituționale, în mai multe rânduri ea s-a pronunțat, înainte de revizuirea Constituției, în sensul că ordonanțele de urgență pot interveni şi în domeniul legilor organice.

c) **Se supun obligatoriu aprobării Parlamentului,** intrând în vigoare numai după depunerea spre dezbatere, în procedură de urgență, la Camera competentă să fie sesizată şi după publicarea în Monitorul Oficial. Dacă Parlamentul este în vacanță, el se convoacă în mod obligatoriu, în termen de cinci zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Constatăm că se impune nu doar **obligativitatea supunerii ei spre aprobare Parlamentului,** ci şi **o procedură specială de aprobare**, care presupune termene, întrunirea Parlamentului în sesiune extraordinară, în cazul în care se află în vacanță, precum şi instituția *aprobării tacite,* în sensul în care depăşirea termenului de 30 de zile în care ea trebuia să fie adoptată atrage trimiterea către cealaltă Cameră, considerându-se că a fost implicit aprobată. Cea de-a doua Cameră este şi ea obligată să decidă în procedură de urgență.

Aceasta este singura situație în care Guvernul, care răspunde politic în fața Parlamentului, determină întrunirea acestuia în sesiune extraordinară pentru a discuta ordonanța de urgență care a fost adoptată.

Prin Legea nr. 429/2003 s-au urmărit corectarea şi eliminarea unor carențe procedurale şi de conținut ale reglementării anterioare privind ordonanța de urgență. Astfel, Constituția revizuită modifică substanțial regimul acestei ordonanțe din punctul de vedere al procedurii de adoptare. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta se consideră adoptată şi se trimite celeilalte Camere, care decide tot în procedură de urgență.

Supunerea, obligatoriu, spre aprobare Parlamentului a ordonanțelor de urgență este explicată în jurisprudența Curții Constituționale prin aceea că, *„în acest din urmă caz, evenimentul legislativ a survenit în afara unei delegări din partea titularului dreptului de a legifera, astfel încât se impune controlul parlamentar asupra actului administrativ cu forță de lege, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție"*[1].

d) **Ordonanța de Guvern nu poate intra în vigoare înainte de publicarea ei în Monitorul Oficial**, nepublicarea atrăgând după sine **inexistența** actului, fără nicio excepție. Dacă la hotărârea Guvernului se admite o excepție de la publicare, fiind vorba despre acte administrative, în privința ordonanțelor Guvernului, indiferent de tipul lor, nu se admite nicio astfel de excepție.

e) **Aprobarea sau respingerea ordonanței de Guvern se face printr-o lege** în care sunt cuprinse şi ordonanțele al căror efect a încetat conform art. 115 alin. (3), prin nerespectarea termenului de abilitare. Totodată, se cuprind şi norme cu privire la efectele produse pe perioada în care ordonanța a fost în vigoare. Acest lucru este obligatoriu şi pentru ordonanțele simple.

f) Constituția revizuită, prin art. 115 alin. (6), introduce **anumite limite ale intervenției ordonanței de urgență,** respectiv domeniile în care Guvernul nu poate

[1] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 88.

adopta astfel de acte normative[1] între care se află şi legile constituționale. Instituirea unor asemenea „limite" sau *„fine de neprimire"*, cum le numesc unii autori,[2] a urmărit să mai „tempereze" din elanul Guvernului de a recurge la ele şi de a guverna prin ordonanțe de urgență, obiectiv care, din păcate, nu a fost întru totul realizat. În consens şi cu alți autori, putem afirma că, *„la prima vedere, apare ca un nonsens grija legiuitorului constituant de a nominaliza în sfera limitelor domeniile legii constituționale, dar, având în vedere o serie de practici neconstituționale, o asemenea precizare este în ultimii ani binevenită, ea înlăturând orice dubiu de reglementare şi orice posibilitate de forțare a limitelor Constituției"*[3];

g) **se supune controlului exercitat de Curtea Constituțională ca şi ordonanța simplă.** În calitatea lor de acte administrative din punctul de vedere al organului de la care emană, se pune **problema care este autoritatea competentă să efectueze controlul asupra ordonanțelor Guvernului**, în condițiile în care, potrivit art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Constituție şi prevederilor Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, **dreptul comun în ceea ce priveşte actele administrative îl constituie controlul de legalitate exercitat de instanțele judecătoreşti de contencios administrativ.** În ceea ce priveşte ordonanțele Guvernului, indiferent de tipul lor, *„în virtutea calității lor de acte de reglementare primară, deci echivalente legii, sunt supuse controlului de constituționalitate consacrat de art. 146 lit. d) din Constituție"*[4]. Pentru a întări această idee, prin aceeaşi decizie se arată că, *„în conformitate cu dispozițiile constituționale şi legale în vigoare, doar Curtea Constituțională este abilitată să efectueze controlul asupra ordonanțelor simple sau de urgență ale Guvernului, nicio altă autoritate publică neavând competența materială în acest domeniu"*[5].

În practică se poate constata o îndepărtare de la spiritul şi litera Legii fundamentale în ceea ce priveşte regimul ordonanțelor de urgență. Din păcate, Guvernul consideră ordonanța de urgență ca un privilegiu pe care Constituția i l-a pus la dispoziție, iar nu ca un act strict ataşat unei anumite situații extraordinare, la a cărei depăşire este chemat să contribuie. De-a lungul timpului, în ciuda nenumăratelor semnale trase de Curtea Constituțională, de doctrina de specialitate, s-a format o adevărată cutumă neconstituțională în sensul folosirii de către Guvern a ordonanțelor de urgență după bunul plac, pe care o considerăm inacceptabilă şi despre care apreciem că ar trebui să dispară în viitor[6]. Trebuie reconsiderate concepția şi practica guvernamentală în ceea ce priveşte ordonanțele de urgență, care nu mai trebuie să fie folosite în mod abuziv, pentru a satisface interesul de moment al Guvernului şi în afara unor situații extraordinare[7].

---

[1] Acest articol prevede următoarele: *„Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile şi îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale şi nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică"*. A se vedea şi C. Ionescu, *Legea de revizuire a Constituției comentată*, *op. cit.*, p. 191.

[2] A. Iorgovan, *Tratat...*, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 411.

[3] F. Ghencea, *Dimensiunea rolului legislativ al Guvernului în practica juridică românească*, în *„Tendințe..."* , *op. cit.*, p. 468.

[4] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par.79.

[5] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par.79.

[6] I. Brad, *Inadmisibilitatea promovării prin ordonanță de urgență a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului*, în Dreptul nr. 7/2006, p. 100.

[7] I. Brad, *Inadmisibilitatea promovării prin Ordonanță de urgență a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului*, *art. cit.*, p. 105. În acelaşi sens, v. I. Alexe, *Considerații referitoare la Decizia nr. 55/2014 a Curții Constituționale a României şi la statutul juridic al unor înalți funcționari publici*, în Curierul Judiciar nr. 3/2014, pp. 159-161.

Pentru a dovedi această susținere, prezentăm în continuare situația legilor, ordonanțelor simple şi de urgență adoptate în perioada 1998-2008[1], dar şi în perioada 2009-2014[2].

ANUL	NUMĂRUL			OBS.
	LEGILOR	O.U.G.	O.G.	
1998	261	72	131	
1999	210	219	120	
2000	233	300	138	
2001	796	195	88	
2002	683	209	73	
2003	609	127	95	
2004	602	142	94	
2005	415	210	55	
2006	517	136	64	
2007	388	158	47	
2008	308	230	28	
2009	391	117	27	
2010	292	133	29	
2011	302	126	30	
2012	222	96	26	
2013	384	117	32	
2014	192[3]	94[4]	29	
2015	358	66	43	**OUG nr. 1/2015 şi 16/2015 nu s-au publicat în Monitorul Oficial sau nu au fost depuse spre aprobare la Parlament, ceea ce atrage inexistența lor.**
2016	252	100	27	
2017	278	117	30	
TOTAL	**7103**	**2818**	**1136**	**3807 ordonanțe**

[1] I. Nicola, *Guvernarea ....., art. cit.*, p. 504.

[2] A se vedea http://www.cdep.ro.

[3] În anul 2014, în Monitorul Oficial au fost publicate 187 de legi adoptate de Parlament, şapte dintre acestea, respectiv Legile 1-7 din 2014, au fost adoptate în anul 2013, dar au fost promulgate şi publicate în Monitorul Oficial în anul 2014. De asemenea, alte 12 legi au fost adoptate de Parlament în anul 2014, dar au fost promulgate şi publicate în Monitorul Oficial în anul 2015 (nr. 1-12/2015). Rezultă astfel că Parlamentul a adoptat în anul 2014 un număr de 192 de legi.

[4] Deşi am putea afirma că în anul 2014 au fost emise 95 O.U.G., studiind cu atenție Monitoarele Oficiale în care au fost publicate ordonanțele de urgență, semnalăm faptul că, în realitate, în anul 2014 Guvernul a emis 94 O.U.G., ordonanța de urgență care poartă numărul 5/2014 neexistând, nefiind publicată în Monitorul Oficial. Sunt publicate O.U.G. de la nr. 1 la 4, respectiv de la nr. 6 la 95.

IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Ca şi hotărârile şi ordonanţele Guvernului se supun *semnării* de către primul-ministru şi *contrasemnării* de către miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare. Sintagma *„ministru care are sarcina punerii în executare"* trebuie înţeleasă în sensul strict, ea referindu-se la acei membri ai Guvernului pentru care rezultă, din conţinutul ordonanţei, sarcini a căror realizare intră în competenţa lor de activitate. Ea nu poate fi extrapolată la orice categorie de persoane care îndeplinesc o demnitate publică, pe care legiuitorul o poate asimila sau nu celei de ministru, pentru care ordonanţa poate genera atribuţii a căror realizare poate să intre în atribuţiile lor (de exemplu, instituirea de atribuţii care intră în competenţa Autorităţii de Supraveghere Fiscală nu justifică contrasemnarea de către preşedintele acestei autorităţi). Uneori, ordonanţele sunt semnate de un număr semnificativ de membri ai Guvernului, ceea ce pune probleme, în opinia noastră, din punctul de vedere al respectării unor rigori în tehnica de elaborare a actelor normative. De exemplu, O.U.G. nr. 58/2014 privind stabilirea unor măsuri financiare şi pentru modificarea unor acte normative[1] cuprinde 14 articole şi este contrasemnată de un număr de **14 membri ai Guvernului**. Acest lucru îngreunează, credem noi, atât procesul de adoptare, cât şi pe cel de aplicare a respectivei ordonanţe de urgenţă.

§ 14. Scurte concluzii privind ordonanţa de urgenţă

Introducerea în Constituţia României, încă din 1991, a prerogativei Guvernului de a adopta acte normative cu forţa legii, denumite ordonanţe, se înscrie în ceea ce regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan denumea *spiritul constituţionalismului european modern*. Ea se regăseşte şi în alte Constituţii, din care exemplificăm art. 18 alin. (3) din Constituţia Austriei[2], conform căruia, în cazul în care se impune adoptarea unor măsuri de către Consiliul Naţional[3], însă acesta nu este convocat, Preşedintele federal are dreptul să ia astfel de măsuri, la recomandarea Guvernului, cu asumarea răspunderii ambelor autorităţi, pentru a preveni prejudicii evidente şi ireparabile la nivelul comunităţii. Actul juridic prin care se realizează acest lucru se numeşte *regulament şi este contrasemnat de către Guvern*. Un alt exemplu îi reprezintă art. 82 din Constituţia Spaniei[4], care poartă denumirea *„delegarea legislativă"*, ca şi art. 115 din Constituţia României[5], iar exemplele ar putea continua. Nu ne propunem însă să facem acest lucru, ceea ce este important de înţeles este ce ne-am îngădui să denumim „firescul reglementării" în raport cu „nefirescul" situaţiei în care s-a ajuns, prin modul în care guvernele au înţeles să-şi exercite această prerogativă. Nu ne referim la toate guvernele, cel care a funcţionat în perioada 1992-1996 a adoptat un număr foarte restrâns de ordonanţe de urgenţă[6]. Dacă într-o primă etapă s-a considerat că textul constituţional era insuficient de clar, că ne aflam la începutul

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 711 din 29 septembrie 2014.

[2] Adoptată la 1 mai 1929, intrată în vigoare la 1 ianuarie 1930.

[3] Potrivit art. 24 din Constituţia Austriei, *„Puterea legislativă a federaţiei este exercitată de Consiliul Naţional, împreună cu Consiliul Federal"*.

[4] Constituţia Spaniei a fost adoptată la 31 octombrie 1978.

[5] Prevederi similare regăsim şi în art. 201 din Constituţia Portugaliei (adoptată la 7 aprilie 1976); art. 38 din Constituţia Franţei (adoptată în anul 1958).

[6] Pentru o imagine a acestei perioade, a se vedea interesanta lucrare *Nicolae Văcăroiu, România, Jocuri de interese, Carte interviu de Gheorghe Smeoreanu*, Ed. Intact, Bucureşti, 1998.

funcționării procedurii, ceea ce putea să se justifice prin greutățile oricărui început, lucrurile au devenit mai greu de acceptat în contextul în care în 2003 a fost modificată Constituția şi s-au adus completări care era de aşteptat să aşeze practica guvernamentală într-o matcă firească. Ne raliem la opinia exprimată de distinsa şi draga noastră colegă Dana Tofan că, *„deşi prin revizuirea Constituției s-ar părea că s-a încercat soluționarea diferitelor probleme apărute în aplicarea delegării legislative (...), în ceea ce ne priveşte nu considerăm că această dezvoltare a textului inițial (...) a schimbat practica deja existentă în materie. Dimpotrivă, ne temem că a complicat şi mai mult lucrurile, lăsând în continuare instituția «la discreția» Guvernului, oricare a fost acesta"*[1]. Că lucrurile stau astfel rezultă din tabloul pe care l-am prezentat anterior şi care arată cât de mult s-a *„temperat"* efuziunea guvernelor în a legifera prin ordonanțe, asumându-şi rolul constituțional al Parlamentului. Credem că orice reglementare, constituțională sau legală, oricât ar fi de aproape de desăvârşire, de claritate, de completitudine, este *„neputincioasă"* dacă aceia care o aplică manifestă „tendința de a abuza de putere", cum spunea Montesquieu, de a aşeza interese partinice deasupra celor publice. **Nu numai de legi bune avem nevoie, ci de ştiință şi bună-credință în aplicarea lor.** Este aici vorba despre o maturizare şi responsabilizare a guvernanților care, suntem convinşi, se va realiza în timp. Un rol deosebit revine Curții Constituționale, în calitate de garant al supremației Constituției, care prin jurisprudența sa, constantă şi consecventă, trebuie să sancționeze abuzurile, îndepărtările de la regimul acestei proceduri. Nu suntem adepții eliminării în totalitate a ordonanței de urgență, ca o măsură de *„chirurgie juridică"*, aşa cum s-au exprimat unii autori[2]. Suntem însă de acord că, la o nouă revizuire constituțională, textul ar trebui gândit, esențializat chiar, pentru că adăugirile, dezvoltările fac de cele mai multe ori rău decât bine. În acest sens, credem că el ar trebui să cuprindă, în esență, în ceea ce priveşte ordonanța de urgență, dispoziții privind: recunoaşterea dreptului ca Guvernul să le poată adopta; circumstanțierea dreptului, delimitarea fermă a împrejurărilor în care o face; stabilirea unor reguli procedurale precum termenele de adoptare de către ambele Camere ale Parlamentului, menținerea aprobării tacite şi a obligației Parlamentului de a se întruni, dacă nu se află în vacanță.

IV. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului şi a întregii administrații publice şi răspunderea Guvernului

§ 15. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului şi a întregii administrații publice

Cu privire la semnificația acestei activități, un autor îi conferă valențe deosebite. *„Cea mai importantă funcție pe care o îndeplineşte un parlament într-un regim democratic este funcția de control asupra Guvernului"*.[3] Fără a absolutiza un asemenea rol, cum o face autorul citat, în detrimentul funcției legislative, apreciem că, prin intermediul controlului, Parlamentul îşi relevă cu precădere rolul de organ reprezentativ

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. 3, vol. I, p. 252.
[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. 3, vol. I, p. 253.
[3] B. Dima, *Conflictul dintre Palate, op. cit.*, p. 53.

suprem al poporului român, în virtutea căruia exercită formele tradiționale de control asupra executivului, în general, şi asupra Guvernului, în particular.

Actuala Constituție a României așază, printr-o dispoziție cu caracter de principiu, întreaga administrație publică sub un control parlamentar general, dispunând, prin art. 111 alin. (1), că *„Guvernul şi celelalte autorități ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor"*, au mai multe sarcini care concretizează formele de control şi asupra cărora ne vom opri în cele ce urmează.

Funcția de control a Parlamentului este considerată în doctrina occidentală mai importantă decât funcția legislativă[1]. Ea derivă, cum spuneam, din rolul Parlamentului, de organ reprezentativ suprem al poporului român, căruia se asociază cel de unică autoritate legiuitoare a țării. Exemplificăm prin faptul că parlamentarii, în număr de 50 de deputați şi 25 de senatori, pot sesiza Curtea Constituțională în cadrul controlului prealabil de constituționalitate, care poate viza inclusiv legi de aprobate a ordonanțelor adoptate de Guvern. Ceea ce conferă legitimitate controlului parlamentar este faptul că *„fiind mandatare ale poporului, adunările legislative trebuie să supravegheze modul în care se înfăptuieşte conducerea treburilor statului pentru ca acesta să se mențină pe linia care corespunde cel mai mult aspirațiilor întregii colectivități naționale"*[2].

În jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat faptul că, *„pentru ca un control parlamentar să fie autentic, el trebuie să fie deplin, adică Parlamentul țării trebuie să dispună de posibilitatea de a lua orice măsuri pentru a da conținut acestei plenitudini"*[3].

Controlul parlamentar poate fi **cu sancțiune** sau **fără sancțiune,** acesta din urmă fiind specific țărilor în curs de consolidare a democrației[4]. Curtea Constituțională a reținut[5] că în România, ca şi în majoritatea celorlalte țări, controlul parlamentar, în general, este **fără sancțiune,** cu excepția moțiunii de cenzură, care este cea mai drastică sancțiune politică, prin care Parlamentul retrage Guvernului încrederea pe care i-a acordat-o.

În acord cu un mare şi regretat dascăl[6], ne îngăduim să atragem atenția asupra faptului că *raporturile de control parlamentar nu echivalează unora de subordonare,* că **funcția de control pe care Parlamentul o exercită asupra Guvernului şi întregii administrații publice nu le așază pe acestea în subordinea ierarhică a Parlamentului.**

Prin art. 111-112 se instituie următoarele **forme de control** asupra Guvernului:

A. Obligația Guvernului de a informa Parlamentul

Ca organism de deliberare, indiferent de natura actului rezultat în urma deliberării, Parlamentul trebuie să aşeze la baza deciziei sale date, informații politice şi ştiințifice certe. Din această perspectivă, se poate vorbi, pe de o parte, despre **obligația de informare a Parlamentului,** care revine Guvernului şi întregii administrații publice, şi despre **funcția de guvernare,** care aparține Guvernului.

---

[1] M. Prelot, J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel,* Dalloz, 1972, p. 820.

[2] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *op. cit.,* p. 330.

[3] Decizia nr. 209/2012, publicată în M. Of. nr. 188 din 22 martie 2012, pct. 4 din considerente.

[4] D. Apostol Tofan, *Raporturile constituționale dintre autoritățile publice,* în Studii de drept românesc nr. 1-2/2003, p. 98; M. Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament şi Guvernul României,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 29.

[5] Prin Decizia nr. 148/2007, publicată în M. Of. nr. 162 din 7 martie 2007.

[6] I. Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale în dreptul român şi în dreptul comparat,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti 2006, p. 202.

Obligația de informare este consacrată prin art. 111 alin. (1), care instituie un control parlamentar general asupra întregii administrații publice, inclusiv asupra Guvernului, calificat şi el ca un organ al administrației publice. O asemenea calificare rezultă din interpretarea literară şi logico-sistematică a textului *„Guvernului şi celelalte organe ale administrației publice"*. Conjuncția *„şi"* plasată între Guvern, pe de o parte, şi celelalte organe ale administrației publice, pe de altă parte, determină concluzia că **Guvernul însuşi face parte din categoria organelor administrației publice, este un organ al administrației publice.**

Din conținutul acestui text, desprindem următoarele elemente esențiale ale acestui tip de control:

a) din punctul de vedere al naturii sale juridice, acesta reprezintă o **formă de control politic,** exercitat asupra administrației publice, care nu se poate finaliza în anulări de acte, sancționări de personal etc. Spunem aceasta deoarece nu poate Parlamentul însuşi să inițieze sau aplice astfel de sancțiuni. Nu este mai puțin adevărat că ele pot să determine indirect intervenția lor, prin sesizarea de către Parlament a organelor competente atunci când constată că anumite acte ale Guvernului sau ale altor organe executive sunt nelegale.

b) dreptul de a **solicita informațiile şi documentele** considerate ca necesare se exercită prin intermediul preşedinților celor două Camere sau cei ai comisiilor parlamentare. Dat fiind faptul că textul nu precizează la care comisii parlamentare se referă, interpretăm că **poate fi vorba atât despre comisii parlamentare permanente, cât şi despre comisii parlamentare speciale.** În schimb, textul este clar în ceea ce priveşte **titularii dreptului de a le solicita,** fiind vorba despre **cele două Camere ale Parlamentului şi comisiile parlamentare, *prin intermediul preşedinților acestora.*** Rezultă, *per a contrario*, că **acest drept nu aparține şi parlamentarilor luați individuali.** Atunci când constituantul a dorit să le confere atribuții distincte, a făcut-o, cum ar fi procedura moțiunii de cenzură, a intervenției celor două forme de răspundere aplicabile şefului de stat sau sesizării Curții Constituționale. În acest sens, s-a pronunțat şi Curtea Constituțională printr-o jurisprudență constantă încă din 1994, iar argumentele rămân valabile, având în vedere că textul art. 111 nu a suferit modificări prin legea de revizuire[1]. Curtea Constituțională a tranşat cu claritate această problemă, statuând că *„dreptul deputaților de a cere informații şi date contravine dispozițiilor art. 110 din Constituție* (corespondentul actualului art. 111 – n.a.), ***care permit solicitarea de informații şi documente doar de către Camere sau de către comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinților acestora***[2] (s.n.).

c) în cazul în care inițiativa legislativă priveşte modificarea bugetului de stat sau al asigurărilor sociale, sunt **obligatorii solicitarea informării** şi, se subînțelege, şi prezentarea acesteia.

Funcția de informare nu are un scop în sine. Ea reprezintă condiția asigurării eficienței actului de legiferare, ca şi a actului de control parlamentar, practic întreaga activitate a Parlamentului finalizând un efort imens de informare şi documentare, de evaluare a efectelor multiple pe care le presupun deciziile sale pentru ca activitatea parlamentară să devină eficientă[3].

---

[1] Avem în vedere Decizia C.C.R. nr. 45/1994, publicată în M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994 şi Decizia C.C.R. nr. 46/1994, publicată în acelaşi Monitor Oficial.

[2] A se vedea Decizia C.C.R. nr. 45/1994.

[3] C. Ionescu, *Unele reflecții pe marginea art. 111 din Constituția României, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 1/2011, p. 2.

Informarea parlamentarilor *„reprezintă prima condiție a exercitării controlului parlamentar, datele oferite de această informare având rolul de a determina acțiunea parlamentarilor față de Guvern şi celelalte organe ale administrației publice"*[1]. Ea reprezintă, în egală măsură, un instrument în realizarea prerogativelor de parlamentar, punându-i acestuia la dispoziție date, informații, documente, în raport de care să-şi concentreze prerogativele.

B. Controlul prin întrebări, interpelări şi anchete

1. Trăsaturi. Este o formă clasică a controlului parlamentar, întâlnită în toate adunările legiuitoare ale lumii. În Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord, considerat „părintele parlamentarismului", deşi vorbim despre un stat care nu are o constituție scrisă, poartă denumirea de *questions time,* fiind alocată o parte din program adresării de întrebări. Controlul prin adresarea de întrebări reprezintă, în această țară, unul dintre cele mai vechi drepturi ale membrilor Parlamentului, utilizat pentru prima dată în 1791 în cadrul Camerei Lorzilor[2].

Această formă de control este consacrată de art. 112 din Constituție, intitulat *Întrebări şi interpelări,* al cărui conținut, raportat la prevederile Regulamentelor celor două Camere, credem că presupune următoarele precizări în ceea ce priveşte regimul său juridic:

a) are în vedere **Guvernul, în întregul său,** în ceea ce priveşte activitatea de ansamblu a acestuia, precum şi **fiecare membru al Guvernului** pentru activitatea proprie;

b) **întrebările** reprezintă **forma cea mai simplă şi cea mai folosită de control parlamentar,** care constituie solicitarea unui răspuns dacă un fapt este adevărat sau nu, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul şi celelalte organe executive şi administrative înțeleg să comunice anumite acte şi informații sau să adopte anumite acte.

Ele pot fi **scrise şi orale,** iar cele scrise la rândul lor sunt de două feluri: unele care presupun răspunsuri orale şi altele care impun ca răspunsul să îmbrace forma scrisă.

Art. 158 alin. (2) din Regulamentul Senatului[3] defineşte întrebarea ca fiind *o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul sau celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Senatului informațiile sau documentele solicitate ori dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată.*

Din practica noastră de fost parlamentar, am putut constata că formularea de întrebări, precum şi de interpelări, de altfel, aparținea cu precădere reprezentanților opoziției şi mai puțin ai puterii. Este o practică pe care nu o împărtăşim şi, în acord cu alți autori, apreciem chiar că ar fi necesar ca în mod pregnant parlamentarii de la putere să apeleze la ele, pentru a sprijini în mod autentic Guvernul. *„A sprijini înseamnă a-ți asuma o răspundere. De aceea, sprijinul de care se bucură Guvernul în Parlament presupune în mod necesar un test permanent pentru verificarea încrederii acordate"*[4].

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a III-a, p. 259.

[2] S. Popescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.*, p. 1047.

[3] Aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, publicată în M. Of. nr. 948 din 25 octombrie 2005.

[4] I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005, p. 266.

c) **interpelarea** reprezintă tot o formă de control asupra administrației publice, care diferă însă de întrebări prin caracterul său mai complex, prin faptul că presupune nu simple răspunsuri, ci explicații cu privire la politica Guvernului în anumite probleme cardinale ale activității interne şi externe a Guvernului.

2. Analiză comparativă. Din cele menționate anterior constatăm că o **primă diferență** între întrebări şi interpelări *rezidă în caracterul mai complex al interpelării din punctul de vedere al conținutului, al obiectului pe care îl vizează şi al răspunsurilor pe care le presupun*[1]. Interpelările reprezintă astfel un soi de *„întrebări calificate"*, la modul general, în sensul că trebuie să vizeze politici, strategii, acțiuni guvernamentale prezente sau viitoare prin care se realizează, cu precădere, **rolul politic** al Guvernului, în vreme ce întrebările privesc aspecte prin care se concretizează, în mod preponderent, **rolul administrativ** al acestuia.

O altă diferență constă în faptul că **interpelările pot atrage unele consecințe** şi avem în vedere faptul că, **potrivit art. 112 alin. (2), cele două Camere ale Parlamentului pot adopta o moțiune simplă,** prin care să-şi exprime poziția cu privire la problema care a făcut obiectul interpelării.

O a treia diferență dintre întrebări şi interpelări constă în aceea că, **în vreme ce întrebările pot îmbrăca atât forma scrisă, cât şi cea orală, interpelările** nu pot îmbrăca decât **forma scrisă**.

Art. 162 din Regulamentul Senatului prevede că interpelarea constă *într-o cerere adresată Guvernului sau unui membru al acestuia de către unul sau mai mulți senatori sau de un grup parlamentar, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe.*

Precizăm că procedura interpelărilor o regăsim şi la nivelul instituțiilor Uniunii Europene: *„Parlamentul European poate adresa interpelări, la care Comisia este obligată să răspundă, oral sau în scris"*[2].

C. Anchetele parlamentare sunt *„unul dintre cele mai specializate mijloace de control parlamentar asupra Guvernului şi administrației publice"*[3].

În conformitate cu art. 64 alin. (4) din Constituție, *„fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele îşi pot constitui comisii comune"*. După cum Curtea Constituțională a apreciat, raportându-se la aceste norme, *„fiind reglementate la nivel constituțional, nici legea şi nici regulamentul parlamentar nu pot ignora această realitate constituțională"*[4].

Specifice comisiilor de anchetă sunt *„îndeosebi statutul juridic al celor audiați – ce este similar martorilor –, precum şi obligativitatea generală a autorităților publice de a sprijini activitatea comisiei prin prezentarea informațiilor şi documentelor necesare"*[5].

Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa constantă, şi avem în vedere Decizia nr. 48/17 mai 1994[6], Decizia nr. 1231/2009[7], Decizia nr. 209/2012[8] sau Decizia nr. 924/2012[9] , că *„ancheta parlamentară este o expresie a funcției de control*

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 411.
[2] M. Enache, *Statutul membrilor Parlamentului European,* în Dreptul nr. 8/2012, p. 226.
[3] I. Vida, *op. cit.*, p. 122.
[4] Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, publicată în M. Of. nr.877 din 7 noiembrie 2017.
[5] M. Constantinescu, I. Muraru, *Drept parlamentar,* Ed. Gramar, Bucureşti 1994, p. 252.
[6] Publicată în M. Of. nr. 125 din 21 mai 1994.
[7] Publicată în M. Of. nr. 759 din 6 noiembrie 2009.
[8] Publicată în M. Of. nr. 125 din 188 din 22 martie 2012.
[9] Publicată în M. Of. nr. 787 din 22 noiembrie 2012.

pe care o are Parlamentul în cadrul democrației constituționale. Acest tip de control parlamentar se poate efectua prin intermediul unei comisii de anchetă constituite ad-hoc sau prin mijlocirea unei comisii permanente". În același spirit, Curtea Constituțională a apreciat, prin Decizia nr. 611/2017, că *„ancheta parlamentară este una din modalitățile constituționale prin care Parlamentul exercită în mod nemijlocit funcția de control parlamentar și, subsecvent, poate avea implicații directe în funcția de legiferare, funcții reglementate de Legea fundamentală în sarcina Parlamentului ca unică autoritate legiuitoare. Ancheta parlamentară, conexată principiului democratic al reprezentativității, are drept obiective cercetarea, documentarea și controlul problemelor de interes public, intrinsec legate de binele comun și de apărarea interesului național".*

În literatura de specialitate[1] se susține, cu deplin temei, credem noi, că **rolul comisiilor de anchetă este acela de a asigura celor două Camere ale Parlamentului o informare cât mai corectă, cât mai completă, specializată și pertinentă asupra unei anumite probleme, față de care acestea să-și exprime poziția.** Una din anchetele parlamentare care au avut loc relativ recent și care au generat numeroase discuții în viața publică și decizii ale Curții Constituționale vizează cercetarea unor aspecte legate de alegerile prezidențiale din anul 2009. Astfel, în baza hotărârii Parlamentului nr. 39 din 11 mai 2017, s-a constituit **Comisia specială de anchetă a Senatului și Camerei Deputaților pentru verificarea aspectelor ce țin de organizarea alegerilor din 2009 și de rezultatul scrutinului prezidențial,** formată **din 15 membri, cu un birou compus din președinte, doi vicepreședinți și secretar.** Potrivit art. 8 din hotărâre, aceasta, *„în vederea audierii (...), poate cita orice persoană care lucrează în cadrul Guvernului sau în cadrul celorlalte organe ale administrației publice și poate avea cunoștință despre o faptă sau împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului în cauza care formează obiectul activității Comisiei".* În aceeași decizie, insistând în deslușirea problemei obligativității șefilor unor instituții declarate autonome prin Constituție, Curtea a reiterat argumentele unei decizii anterioare, conform cărora *„reglementările constituționale referitoare la autoritatea judecătorească, Curtea de Conturi sau Curtea Constituțională nu se opun ca, spre exemplu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, procurorul general al României, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, președintele Curții de Conturi, președintele Curții Constituționale să ia parte la lucrările unei comisii de anchetă. Însă aceleași reglementări se opun participării persoanelor care compun aceste autorități în fața comisiilor de anchetă în legătură cu activitatea lor jurisdicțională, judiciară, de urmărire penală sau de audit, după caz"*[2].

Comisia avea stabilit pentru predarea raportului **termenul de 60 de zile de la data înființării Comisiei parlamentare de anchetă.** Acest termen nu a fost respectat, ceea ce a determinat prelungirea lui prin mai multe hotărâri succesive[3]. Printre persoanele care au fost chemate să răspundă întrebărilor formulate de comisie s-au aflat șefi ai unor instituții publice, între care și procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție din cadrul Ministerului Public. Titularul acestei funcții a refuzat să se prezinte în fața comisiei parlamentare, invocând principiul separării puterilor în stat și pe cel al independenței magistraților, aceasta din urmă fiind statuată prin decizii ale

[1] M. Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament și Guvernul României, art. cit.,* p. 29.
[2] Decizia nr. 430/21 mai 2017, par. 37 și Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, par. 69.
[3] De exemplu, prin Hotărârea nr. 61 din 13 septembrie 2016, termenul s-a prelungit cu încă 60 de zile.

Consiliului Superior al Magistraturii, prin care s-a susținut că s-ar interzice prezența magistraților în general şi a reprezentanților Ministerului Public în particular în fața unei comisii parlamentare. În acest context, Curtea Constituțională a fost sesizată să se pronunțe în exercitarea atribuției de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională. Aceasta, prin Decizia nr. 611/2017, a constatat că *„există un conflict juridic de natură constituțională între Parlamentul României, pe de o parte, şi Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție, pe de altă parte, generat de refuzul procurorului-şef al Direcției Naționale Anticorupție de a se prezenta în fața Comisiei speciale de anchetă a Senatului şi Camerei Deputaților pentru verificarea aspectelor ce țin de organizarea alegerilor din 2009 şi de rezultatul scrutinului prezidențial"*. Ca o consecință a acestei statuări, Curtea Constituțională a mai constatat *„obligația şefului acestei instituții de a se prezenta în fața Parlamentului României – Comisia specială de anchetă a Senatului şi Camerei Deputaților pentru verificarea aspectelor ce țin de organizarea alegerilor din 2009 şi de rezultatul scrutinului prezidențial şi de a furniza informațiile solicitate sau de a pune la dispoziție celelalte documente sau mijloace de probă, utile activității comisiei"*.

Dat fiind faptul că sesizarea a avut ca obiect şi un al treilea posibil conflict, Curtea Constituțională a constatat că *„nu există conflict juridic de natură constituțională între Parlamentul României, pe de o parte, şi Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție, pe de altă parte, generat de refuzul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție de a exercita acțiunea disciplinară împotriva procurorului-şef al Direcției Naționale Anticorupție pentru neprezentarea în fața Comisiei speciale de anchetă"*.

§ 16. Răspunderea Guvernului

Răspunderea este una dintre instituțiile cele mai importante ale dreptului. Constituția consacră **tipuri de răspundere juridică,** în general, cum ar fi, de exemplu, răspunderea contravențională, patrimonială, penală, cât şi categorii de răspundere juridică, cu dimensiuni ale regimului lor juridic, pentru diferite autorități publice (Preşedinte, Guvern) sau pentru titularii unor demnități publice (parlamentari).

A. Regimul răspunderii Guvernului potrivit Constituției României din 1991

Prevederi privind răspunderea Guvernului regăsim, în principal, în art. 109, raportat la art. 52 din Constituție, precum şi la alte dispoziții care, în mod expres sau implicit, pot avea aplicabilitate în materie. De exemplu, art. 73 alin. (3) lit. h) consacră regula conform căreia răspunderea penală, în general (infracțiuni, pedepse şi regimul executării lor), se reglementează printr-o lege organică, valabilă şi pentru răspunderea penală a Guvernului.

Din coroborarea tuturor normelor constituționale, rezultă următoarele categorii de răspundere a membrilor Guvernului:

a) o **răspundere politică a întregului Guvern,** deci a organului colegial, care se exercită exclusiv în fața Parlamentului;

b) o **răspundere politică a fiecărui membru al Guvernului**, solidară cu ceilalți membri, pentru activitatea Guvernului şi actele sale;

c) o răspundere **penală a membrilor Guvernului;**

d) o **răspundere administrativ-disciplinară**, concretizată în suspendarea lor din funcție atunci când s-a cerut urmărirea penală sau când s-a trimis în judecată un membru al Guvernului;

e) o **răspundere administrativ-patrimonială,** întemeiată pe art. 52 din Constituție raportat la prevederile Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ;

f) o **răspundere administrativ-contravențională,** întemeiată pe diferite acte normative[1].

B. Răspunderea politică a Guvernului şi a membrilor săi

Potrivit art. 109 alin. (1), răspunderea politică priveşte Guvernul, în ansamblul său, dar şi fiecare membru al Guvernului, care răspunde politic solidar cu ceilalți membri ai Guvernului pentru activitatea organului colegial din care face parte şi pentru actele sale.

Răspunderea politică este astfel guvernată de **principiul constituțional al solidarității,** iar autoritatea față de care se exercită este **Parlamentul.** În egală măsură, regăsim o răspundere politică solidară pentru fiecare membru al Guvernului, care poate atrage revocarea sa din funcție sau chiar demiterea acestuia.

Cea mai drastică sancțiune în cazul răspunderii politice a Guvernului este **demiterea lui,** care poate avea loc prin **retragerea încrederii pe care Parlamentul i-a acordat-o**, ca urmare a adoptării unei moțiuni de cenzură. În egală măsură, răspunderea politică este angajată şi în cadrul moțiunilor simple, care privesc membrii distincți ai Guvernului, dar care nu atrage, în mod obligatoriu, demiterea acestora sau revocarea lor din funcție.

Reguli privind răspunderea politică a Guvernului se regăsesc şi în Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială[2]. Astfel, art. 2 din lege reiterează norma constituțională a art. 109, conform căreia *Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului, ca urmare a votului de încredere acordat de către acesta cu prilejul învestiturii,* iar *fiecare membru răspunde politic în solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului şi pentru actele acestuia.* Legea dezvoltă şi **formele în care se concretizează răspunderea politică a Guvernului şi membrilor săi.** Art. 3 alin. (1) prevede astfel că *răspunderea politică a Guvernului constă în demiterea sa, ca urmare a retragerii încrederii acordate de către Parlament, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, în condițiile prevederilor art. 113 şi art. 114 din Constituția României, revizuită şi republicată.*

Constatăm că răspunderea politică poate fi atât **solidară,** cât şi **individuală**, spre deosebire de cea **juridică,** despre care vom vorbi în continuare, care poate fi doar **individuală.**

---

[1] Spre exemplu, Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice prevede în art. 72 posibilitatea sancționării entităților publice care intră în competența de control/audit a Curții de Conturi, între care se regăseşte şi Guvernul.

[2] Publicată în M. Of. nr. 300 din 28 iunie 1999, republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007. Republicarea s-a făcut în temeiul art. II din Legea nr. 90/2005 privind aprobarea O.U.G. nr. 3/2005 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, publicată în M. Of. nr. 322 din 15 aprilie 2005, dându-se textelor o nouă numerotare.

§ 17. Moţiunea de cenzură

După cum se afirmă în mod constant în doctrină, moţiunea de cenzură este **actul simetric acordării votului de încredere.** Sub **aspect procedural, aceeaşi majoritate parlamentară care a acordat votul de încredere poate să retragă acest vot.** Atât art. 103 alin. (3), cât şi art. 113 alin. (1) fac vorbire despre *votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor.* Sub **aspectul efectelor,** dacă acordarea votului de încredere creează premisele **începerii mandatului** pentru Guvern şi membrii săi, după depunerea jurământului, retragerea încrederii prin aprobarea unei moţiuni de cenzură determină **încetarea mandatului** pentru fiecare membru în parte şi pentru Guvern **demiterea Guvernului,** în ansamblul său, care devine **demisionar,** putând să exercite exclusiv acele activităţi necesare pentru administrarea treburilor publice.

Moţiunea de cenzură reprezintă o soluţie la care se apelează doar în cazuri extreme, când Parlamentul şi-a epuizat toate celelalte forme de control şi ajunge la concluzia că Guvernul nu mai justifică încrederea cu care l-a învestit[1].

Din interpretarea art.113 care poartă chiar denumirea de *moţiune de cenzură,* rezultă că procedura constituţională de intervenţie a acesteia este următoarea:

a) dreptul de a **iniţia** o moţiune de cenzură aparţine **unei pătrimi din numărul total al deputaţilor şi senatorilor.** Constituţia nu consacră precizări cu privire la modul în care se calculează această pătrime, astfel că interpretăm în sensul că numărul celor care o iniţiază, prin însumare, să reprezinte minim un sfert din numărul total al parlamentarilor.

b) obligaţia de **comunicare** a moţiunii de cenzură Guvernului la data depunerii sale. Este firească această obligaţie, pentru că Guvernul are dreptul să se apere, să-şi exprime poziţia, pe care trebuie să o pregătească, răspunzând la „acuzele", criticile care i se aduc prin intermediul moţiunii;

c) **dezbaterea** moţiunii în termen de **trei zile** de la data când a fost depusă, aceasta fiind prezentată în şedinţa comună a celor două Camere.

Moţiunea de cenzură *„are ca scop angajarea unei dezbateri publice asupra politicii de ansamblu a Guvernului, în vederea demiterii sale"*[2]. Ea este utilă, chiar dacă nu duce la căderea Guvernului, pentru că atrage clarificarea unor aspecte pentru ambele părţi implicate.

d) **retragerea încrederii** şi deci **aprobarea moţiunii de cenzură** iniţiate şi dezbătute se realizează de **majoritatea deputaţilor şi senatorilor.**

Competenţa de a iniţia şi aproba moţiunea de cenzură aparţine celor două Camere reunite în şedinţă comună.

Dacă moţiunea a fost aprobată, Guvernul este demis la data retragerii încrederii, respectiv a votării moţiunii de cenzură[3].

e) în cazul în care moţiunea de cenzură a fost respinsă, parlamentarii care au semnat-o nu mai pot iniţia, în aceeaşi sesiune, o nouă moţiune de cenzură, cu excepţia cazului în care Guvernul îşi angajează răspunderea potrivit art. 114 din Constituţie. Într-o atare situaţie, Guvernul îşi continuă activitatea, ca şi când nimic nu

---

[1] G. Vrabie, M. Bălan, *Organizarea politico-etatică a României,* Institutul European, Iaşi, 2004, p. 243.

[2] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.;* p. 255.

[3] Parlamentul ia act, prin hotărâre, de aprobarea moţiunii, pe care o înaintează Preşedintelui României în vederea declanşării procedurii de învestitură a unui nou Guvern (D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, p. 263).

s-ar fi întâmplat. În cazul în care moțiunea de cenzură este aprobată, Guvernul își va continua activitatea, numai că nu va mai putea să facă orice, ci doar acele treburi de administrare publică[1]. Altfel spus, Guvernul încetează să guverneze, să-și exercite rolul politic, rămâne doar să administreze, adică să-și exercite rolul administrativ.

Precizăm că, la nivel instituțional european, în virtutea atribuțiilor de control politic pe care Parlamentul European le exercită asupra Comisiei Europene, acesta poate iniția o moțiune de cenzură asupra Comisiei[2]. Sub aspect procedural, arătăm faptul că o moțiune de cenzură promovată împotriva Comisiei *„va fi dezbătută după trei zile de la depunere, similar cu ceea ce se petrece în cadrul parlamentelor naționale"*[3].

§ 18. Angajarea răspunderii Guvernului[4]

În literatura de specialitate, angajarea răspunderii Guvernului a fost definită ca reprezentând *„procedura constituțională prin care, în condițiile unui regim parlamentar și exprimând esența acestuia, Guvernul pune Parlamentul în situația-limită de a opta între acceptarea opiniei lui sau demitere"*[5]. Într-o altă opinie[6], instituția ne apare ca fiind o procedură constituțională *„prin care, pentru a face față unei împrejurări deosebite, ce reclamă stabilirea de măsuri urgente, care sunt de competența Parlamentului, Guvernul urmărește adoptarea unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, cu sprijinul majorității parlamentare pe care se întemeiază și în condiții de maximă celeritate"*. Ne-am propus să ne raportăm la două din opiniile avizate, pentru a surprinde, dintru început, elementele care dau identitate constituțională acestei instituții, respectiv faptul că ea reprezintă o *procedură parlamentară,* la care *Guvernul recurge când este presat*, pentru *a obține un act politic* (un program de guvernare sau o declarație politică) sau *juridic* (un proiect de lege), în condiții de *maximă celeritate,* pe care altfel ar fi greu să le obțină *asumându-și riscul suprem,* respectiv cel al *pierderii mandatului.*

Angajarea răspunderii Guvernului reprezintă o procedură nouă introdusă în sistemul constituțional românesc, în prima formă a Constituției, însă regimul său juridic a suferit unele modificări prin Legea de revizuire nr. 429/2003. Modificarea de substanță care s-a produs a fost aceea că a fost recunoscut dreptul parlamentarilor de a formula amendamente asupra proiectului de lege care face obiectul angajării, însă este necesar ca aceste amendamente să fie aprobate de Guvern. În opinia noastră, aceasta reprezintă un pas înainte față de forma anterioară, dar nu e mai puțin adevărat că dreptul parlamentarilor de a amenda legea poate rămâne în practică o formă fără fond, în contextul în care Guvernul, în mod discreționar, ignoră amendamentele formulate și le respinge în tot sau într-o proporție covârșitoare[7]. Prin

---

[1] E.S. Tănăsescu în I. Muraru, S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, op. cit.*, p. 1066.

[2] M. Enache, *Statutul membrilor Parlamentului European, art. cit.*, p. 226.

[3] C. Lazăr, *Schimbările aduse în structura instituțională a Uniunii Europene prin Tratatul de la Lisabona,* în Dreptul nr. 10/2010, p. 197.

[4] D. Apostol Tofan, *Angajarea răspunderii Guvernului,* în Revista de Drept Public nr. 1/2003, pp. 4-21.

[5] I. Deleanu, *Instituții.., op. cit.*, p. 655.

[6] M. Constantinescu, A. Iorgovan în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României – comentată și adnotată, op. cit.*, 1992, pp. 251-252.

[7] Această susținere are la bază și o experiență personală, pe care am trăit-o ca fost membru al Senatului României, când am formulat, împreună cu grupul parlamentar căruia aparțineam, un număr de peste 150 de amendamente asupra unui proiect de lege devenit Legea nr. 247/2005 privind reforma în

intermediul ei, *„Guvernul pune Parlamentul în faţa unei alternative: fie să-l menţină în funcţie, obligându-l să-i acorde ceea ce i-a cerut, fie să nu îi acorde cele solicitate, pentru a acţiona, prin asumarea responsabilităţii demiterii sale"*[1].

Regimul constituţional al angajării răspunderii îl regăsim în art. 114 coroborat cu art. 113, după cum urmează:

a) poate avea ca **obiect:** un **program de guvernare,** o **declaraţie de politică generală** sau un **proiect de lege,** fără a se preciza tipul de lege, respectiv organică sau ordinară, ceea ce înseamnă că poate fi vorba despre oricare dintre cele două categorii de legi.

Cum am menţionat anterior, Guvernul foloseşte acest instrument pentru realizarea unui **obiectiv politic** sau a unuia **juridic.**

În ceea ce priveşte **obiectul politic,** în doctrină s-a semnalat dificultatea de a face diferenţa între un *program de guvernare* şi o *declaraţie de politică generală*[2]. Programul, fără a fi punctual pe un domeniu, sector sau problemă, defineşte în linii generale politica pe care Guvernul intenţionează să o transpună în practică. Declaraţia de politică generală este mai vagă, ea ar putea constitui o parte a programului de guvernare, o opinie sau o poziţie în legătură cu un aspect din program.

Obiectivul juridic, concretizat în angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege, reprezintă o procedură legislativă indirectă sau atipică de adoptare a legii, în sensul că aceasta se realizează nu printr-o dezbatere în cadrul procedurii legislative, ci printr-o dezbatere prin excelenţă politică, motiv pentru care ea este calificată şi ca o **moţiune de cenzură provocată**[3].

b) competenţa în derularea acestei proceduri aparţine **celor două Camere** ale Parlamentului, reunite în şedinţă comună;

c) Parlamentul are la dispoziţie una din două **posibilităţi: să adopte o moţiune de cenzură,** în termen de trei zile de la data angajării răspunderii sau, dimpotrivă, **să nu adopte o asemenea moţiune,** ceea ce echivalează cu validarea actului politic sau juridic care au făcut obiectul angajării.

Natura juridică a acestui termen este a unui **termen de decădere**[4], ceea ce înseamnă că *împlinirea lui, fără să se fi iniţiat şi depus o moţiune de cenzură, are ca efect prezumţia de acceptare tacită a acestor acte*[5].

Cele două posibile **acţiuni ale Parlamentului,** de care în mod implicit este legat şi destinul juridic al problemelor care au făcut obiectul angajării răspunderii, pot atrage următoarele efecte:

1) **Parlamentul nu iniţiază o moţiune de cenzură** în termenul de trei zile pe care îl are la dispoziţie şi despre care am afirmat că este un **termen de decădere.** În această situaţie, consecinţa este naşterea **prezumţiei tacite că actele cu privire la care şi-a angajat Guvernul răspunderea au fost acceptate.**

---

domeniile proprietăţii şi justiţiei, precum şi unele măsuri adiacente, însă din păcate au fost reţinute de către Guvern doar câteva, care nu aveau nicio relevanţă asupra fondului problemei, ele vizau cu precădere aspecte de formă, de redactare. Reamintim că este vorba despre actul normativ care a consacrat principiul restituirii în întregime *(restitutio in integrum)* a imobilelor care fuseseră expropriate în mod nelegal de fostul regim totalitar.

[1] M. Enache, *Raporturile constituţionale dintre Parlament şi Guvernul României, art. cit.,* p. 35.

[2] I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale în dreptul roman şi dreptul comparat,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 656.

[3] C. Tomescu, *Aspecte actuale din practica guvernamentală cu privire la angajarea răspunderii Guvernului,* Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, p. 375.

[4] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.,* p. 259.

[5] *Ibidem.*

2) **Parlamentul iniţiază o moţiune de cenzură,** care se supune dezbaterii în condiţiile art. 113 privind iniţierea şi votarea moţiunii, ceea ce poate determina două situaţii:

– moţiunea de cenzură **este acceptată**, ceea ce atrage **demiterea Guvernului** şi, implicit, **respingerea actelor respective**;

– moţiunea de cenzură **este respinsă,** ceea ce înseamnă că **actele prezentate de Guvern au fost acceptate**, ele devin **obligatorii pentru Guvern** când este vorba despre **program şi declaraţia de politică generală,** respectiv **adoptate** atunci când este vorba despre **un proiect de lege.**

Textul revizuit al Constituţiei – art. 114 alin. (3) – îngăduie ca proiectul de lege să fie modificat sau completat de Parlament, cu amendamentele acceptate de Guvern[1].

Raportându-se la regimul constituţional al angajării răspunderii Guvernului, pe de o parte, precum şi la modul în care a fost ea utilizată în practică, pe de altă parte, un autor atrage atenţia că, *„din perspectiva practicii instituţionale (...), poate deveni un instrument de şantaj al Guvernului faţă de majoritatea parlamentară. Prin posibilitatea de a-şi angaja răspunderea, legiuitorul constituant a creat condiţiile necesare pentru ca Guvernul să îşi impună în faţa Parlamentului politicile şi marile proiecte legislative de reformă a societăţii româneşti"*[2]. Dacă avem în vedere faptul că majoritatea angajărilor răspunderii Guvernului au vizat acte normative de mare importanţă, cu caracter reformator – *legea educaţiei naţionale, cele patru coduri, legile salarizării* –, realizăm temeinicia unor asemenea susţineri şi, totodată, precauţia care trebuie să se manifeste pentru ca practica deja creată să nu prolifereze într-un mod care să denatureze iremediabil nu numai instituţia în sine, ci şi raportul de forţă între autorităţile publice.

d) Preşedintele se va comporta faţă de proiectul de lege respectiv ca faţă de orice altă lege, adoptată prin procedura obişnuită. El are în acest fel posibilitatea:

– să **ceară reexaminarea legii** de către Parlament, situaţie în care art. 114 alin. (4) impune ca reexaminarea să se facă în şedinţă comună a celor două Camere;

– să **se adreseze Curţii Constituţionale,** atunci când apreciază că legea prezintă anumite aspecte de neconstituţionalitate.

Înainte de promulgarea legii de către Preşedintele României, Curtea Constituţională poate fi sesizată, în baza art. 146 lit. a) din Constituţie, pe lângă Preşedinte, şi de unul dintre preşedinţii Camerelor, Guvern, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Avocatul Poporului, un număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori. Ea urmează a se pronunţa printr-o decizie care are forţă juridică obligatorie şi impune, potrivit art. 147 din Constituţie, ca legea să fie reexaminată de Parlament, pentru a o pune în acord cu prevederile constituţionale[3].

Într-un consens relativ cu cele exprimate într-un articol publicat de către fosta noastră doctorandă[4], considerăm şi noi, prin raportare la jurisprudenţa Curţii Constituţionale, că angajarea răspunderii Guvernului are mai multe trăsături caracteristice:

a) atunci când are ca obiect un proiect de lege, reprezintă o **modalitate indirectă de adoptare a unei legi**, problemă care nu ridică aspecte deosebite, fiind acceptată şi la nivel doctrinar;

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*; vol. I, ed. a III-a, p. 270.

[2] B. Dima, *Conflictul dintre Palate, op. cit.*, p. 97.

[3] I. Brad, *Inadmisibilitatea promovării prin ordonanţă de urgenţă a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului*, în Dreptul nr. 7/2006, p. 98.

[4] M. Oprican, *Unele aspecte privind trăsăturile generale ale procedurii angajării răspunderii Guvernului rezultate din jurisprudenţa Curţii Constituţionale*, în Revista de Drept Public nr. 3/2014, p. 94.

b) ea reprezintă o **procedură mixtă de control parlamentar**, întrucât permite iniţierea unei moţiuni de cenzură[1], dar, în egală măsură şi **de legiferare**, în contextul în care proiectul de lege este considerat adoptat dacă moţiunea de cenzură nu se iniţiază deloc sau este respinsă. Cu privire la acest caracter, statuat prin jurisprudenţa Curţii Constituţionale, un autor îl consideră neavenit, întrebându-se, retoric fireşte, *„cum poate să fie caracterizată angajarea răspunderii drept o procedură mixtă de control parlamentar şi de legiferare cât timp este iniţiată exclusiv de către Guvern şi doar atunci când acesta consideră necesară procedura?"*[2] Este adevărat că Guvernul îl declanşează, dar, odată declanşat, el se exercită. Este un soi de *„control provocat"*, care se întâlneşte şi la alte categorii de control. În administraţie, de exemplu, de multe ori şefii unor autorităţi publice, mai ales la schimbarea de *„ştafetă"*, fac astfel de solicitări. Să înţelegem că activitatea derulată nu mai reprezintă control pentru că a fost *„provocată"* de organul controlat? Este o întrebare cu acelaşi caracter retoric precum cea anterioară.

c) **adoptarea unei legi prin angajarea răspunderii este o procedură legislativă, parlamentară**, cu caracter **atipic**, credem noi, deoarece se derulează după regulile procedurale ordinare de adoptare a unei legi, cu excepţia suprimării dezbaterilor în comisie şi în plen[3];

d) reprezintă o **modalitate simplificată de legiferare**, la care trebuie să se ajungă *in extremis*, atunci când nu există condiţii obiective de adoptare a proiectului de lege prin procedura parlamentară obişnuită[4];

e) Guvernul poate recurge la ea indiferent de faza în care se află procedura legislativă cu privire la această procedură[5].

Angajarea răspunderii Guvernului reprezintă, fără îndoială, o instituţie interesantă şi importantă, dar care, în opinia noastră, şi-a croit un drum nu tocmai drept în peisajul instituţional din ţara noastră. Spunem aceasta din cel puţin următoarele considerente:

a) prin frecvenţa în care este utilizată, există elemente din care rezultă că **i s-a denaturat scopul.** Dintr-o instituţie chemată să intervină în perioada de criză de legitimitate a Guvernului în faţa Parlamentului, ea s-a transformat într-un soi de *„instrument de forţă"*, prin care Guvernul, care ştie că beneficiază de o majoritate confortabilă, vine şi impune proiecte de legi importante, care ar crea probleme în procedura legislativă de adoptare, datorită soluţiilor promovate, dar care, prin semnificaţia lor, ar impune parcurgerea acestei proceduri;

b) **aceeaşi frecvenţă** a recurgerii la angajarea răspunderii Guvernului, **dublată de obiectul de reglementare** a legilor, **tinde să o transforme, dintr-o procedură de excepţie în materie de legiferare într-o regulă,** la care se recurge atunci când Guvernul are de adoptat acte normative importante, marcante pentru mandatul său. Avem în vedere legi care reglementează domenii foarte importante, cum este lupta

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 34/1998 privind constituţionalitatea Legii pentru aprobarea O.U.G. nr. 88/1997 privind privatizarea societăţilor comerciale, publicată în M. Of. nr. 88 din 25 februarie 1998.

[2] B. Dima, *Războiul dintre Palate, op. cit.*, p. 96.

[3] Decizia C.C.R. nr. 34/1998, anterior citată.

[4] Decizia C.C.R. nr. 1557/2009 privind obiecţiile de neconstituţionalitate a dispoziţiilor Legii educaţiei naţionale, publicată în M. Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2010.

[5] Decizia C.C.R. nr. 1431/2010 privind cererea de soluţionare a unui conflict juridic de natură constituţională dintre Parlamentul României şi Guvern, publicată în M. Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010.

împotriva corupției[1], legea educației naționale[2], care a fost adoptată prin artificii procedurale nemaiîntâlnite, asupra cărora ne-am exprimat critic la momentul respectiv[3], salarizarea unitară a personalului bugetar, toate legile în materie fiind adoptate prin această procedură, inclusiv actuala Lege nr. 153/2017. Cele patru Coduri în vigoare în prezent, respectiv cel civil, de procedură civilă, penal și de procedură penală, au fost și ele supuse aceleiași proceduri. În aceste condiții, se poate pune problema fie a legitimității menținerii procedurii, fie a modificării ei, astfel încât ea să prevină eventualele abuzuri în recurgerea, de către guverne, la angajarea răspunderii lor.

§ 19. Răspunderea penală a membrilor Guvernului

Dacă, în ceea ce privește membrii autorităților reprezentative centrale (senatori, deputați, șeful statului), aceștia beneficiază de imunitate, membrii Guvernului, nefiind reprezentanți ai poporului, dar, îndeplinind o înaltă demnitate publică, au un statut juridic special privind urmărirea și punerea sub acuzare, tocmai pentru a-i proteja de eventuale șicane în vederea îndepărtării de la misiunea principală de exercitare a demnității cu care au fost învestiți de Parlament[4].

Cu toate acestea, și în ceea ce-i privește pe membrii Guvernului poate fi identificată, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, un soi de **imunitate** în exercitarea prerogativelor Guvernului de legislator delegat, similară **imunității** parlamentare de care se bucură deputații și senatorii în virtutea art. 72 alin. (1) din Constituție[5]. În ceea ce privește imunitatea parlamentară, garantarea prin Constituție a acesteia *este justificată de necesitatea protecției mandatului parlamentar ca garanție a înfăptuirii prerogativelor constituționale și, totodată, o condiție a funcționării statului de drept*[6]. Curtea Constituțională a considerat, soluționând conflictul juridic de natură constituțională generat de anchetarea penală a membrilor Guvernului implicați în adoptarea Ordonanței de Urgență nr. 13/2017[7], în prezent abrogată, că *„această imunitate care vizează actul decizional de legiferare este aplicabilă, mutatis-mutandis și membrilor Guvernului, în activitatea lor de legiuitor delegat. Ca atare, niciun ministru nu poate fi tras la răspundere pentru opiniile politice sau acțiunile exercitate în vederea elaborării sau adoptării unui act normativ cu putere de lege"*. Interesantă și convingătoare este ideea care „închide" șirul argumentelor, că *„a admite contrariul înseamnă a lăsa*

---

[1] Legea nr. 161/2003 privind asigurarea transparenței în exercitarea funcțiilor și demnităților publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției a fost adoptată pe calea angajării răspunderii Guvernului.

[2] Legea nr. 1/2011 a educației naționale a fost adoptată pe calea angajării răspunderii Guvernului, publicată în M. Of. nr. 18 din 10 ianuarie 2011.

[3] A se vedea V. Vedinaș, *Orgii procedurale*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, articolul *De-a alba-neagra cu educația!*, pp. 78-81.

[4] Ș. Deaconu, *Răspunderea penală a membrilor Guvernului*, în Dreptul nr. 1/2007, pp. 160-161.

[5] Textul prevede că *„deputații și senatorii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului"*.

[6] Decizia C.C.R. nr. 799/2011, publicată în M. Of. nr. 440 din 23 iunie 2011.

[7] O.U.G. nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, publicată în M. Of. nr. 92 din 1 februarie 2017. Ea a fost abrogată prin O.U.G. nr. 14 din 5 februarie 2017 publicată în M. Of. nr. 101 din 5 februarie 2017.

indirect posibilitatea intruziunii în procesul legislativ a unei alte puteri, cu consecința directă a încălcării principiului separației puterilor în stat"[1].

Sediul materiei privind răspunderea penală a membrilor Guvernului **îl reprezintă art. 109 alin. (2) şi (3) din Constituție.**

Ca şi în cazul altor categorii de demnitari, apreciem că şi în cazul membrilor Guvernului trebuie să se facă **deosebirea între două categorii de fapte antisociale pe care aceştia le pot comite** în perioada de timp cât îndeplinesc mandatul:

a) **fapte** pe care un membru al Guvernului le comite **în îndeplinirea mandatului,** în exercitarea prerogativelor specifice de membru al Guvernului şi care atrag după ele **răspunderea respectivului membru al Guvernului,** în condiții procedurale specifice;

b) **fapte** pe care un membru al Guvernului le comite **în afara exercitării atribuțiilor de serviciu,** ca simplu cetățean, şi care atrag **sancționarea acestuia tot în calitate de simplu cetățean,** potrivit procedurii penale obişnuite[2].

Această răspundere, în mod firesc, urmează să fie angajată în urma **comiterii unor fapte specifice,** în **condiții particulare** în raport cu **calitatea făptuitorului,** care atrag şi **sancțiuni penale cu acelaşi caracter.**

Precizăm că art. 109 alin. (3) trimite la o lege privind responsabilitatea ministerială, lege prin intermediul căreia urmează a se stabili *„cazurile de răspundere şi pedepsele aplicabile membrilor Guvernului".*

Din interpretarea art. 109 rezultă următorul regim al răspunderii penale a membrilor Guvernului:

a) **titulari ai dreptului de a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului** pot fi cele **două Camere ale Parlamentului** şi, respectiv, **Preşedintele României,** acesta din urmă în situația în care membrul Guvernului nu are şi calitatea de parlamentar. Modul de formulare a art. 109 alin. (2), conform căruia *„numai Camera Deputaților* (s.n.), *Senatul şi Preşedintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului",* determină concluzia că respectivul drept nu poate avea alți titulari, singurii fiind cei prevăzuți expres şi limitativ de Constituție.

b) intervenția răspunderii penale a membrilor Guvernului are loc **pentru fapte pe care aceştia le săvârşesc în exercițiul funcției lor,** în exercitarea mandatului de membri ai Guvernului. Fiind vorba despre o *răspundere a membrilor Guvernului,* este firesc ca fapta care o atrage să fi fost săvârşită în exercitarea funcției respective pentru a se bucura de regimul juridic special pe care i-l consacră Constituția şi legea la care ea trimite;

c) în derularea procedurii răspunderii penale a membrilor Guvernului intervine **suspendarea din funcție,** pe care art. 109 alin. (2) ne-o înfățişează în două modalități:

– **suspendarea care poate fi dispusă de Preşedintele României,** care este lăsată astfel la latitudinea acestuia, în cazul în care s-a cerut urmărirea penală a unui membru al Guvernului[3];

– **suspendarea de drept,** care este atrasă de trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului. Art. 109 alin. (2) teza a treia dispune că *„trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție";*

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 81.

[2] I. Vida, *op. cit.,* p. 104.

[3] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 435-439.

d) competența de judecată aparține **Înaltei Curți de Casație și Justiție,** care, ca și în cazul parlamentarilor sau Președintelui României, este autoritatea competentă să judece faptele penale ale membrilor Guvernului. În aceste condiții, cercetarea penală urmează să fie întreprinsă de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau Direcția Națională Anticorupție, după caz;

e) regulile procedurale privind punerea sub acuzare a membrilor Guvernului își află dezvoltarea în Regulamentele celor două Camere, după cum urmează:

– **dreptul de a cere declanșarea urmăririi penale aparține fiecărui parlamentar.** Este o dispoziție discutabilă, în opinia noastră, în contextul în care Constituția se referă la fiecare din cele două Camere, nu la membrii acestora. Cum am menționat deja, atunci când constituantul a înțeles să confere prerogative distincte parlamentarilor, a făcut-o, și am dat mai multe exemple, dintre care reținem inițierea unei moțiuni de cenzură sau sesizarea Curții Constituționale. Este evident că nu poate fiecare parlamentar să realizeze de unul singur demersul respectiv, că se impun niște majorități, simple sau absolute. În ceea ce privește declanșarea urmăririi penale, apreciem că atribuția revine fiecărei Camere, în procedurile parlamentare reglementate;

– **o comisie parlamentară de anchetă va cerceta cazul și va întocmi un raport** asupra constatărilor făcute;

– **dezbaterea** se va face în baza raportului comisiei parlamentare respective;

– **votarea** se face în mod diferit potrivit regulamentelor celor două Camere.

Constituția trimite la o lege prin care să se stabilească atât cazurile de răspundere, cât și pedepsele aplicabile membrilor Guvernului, în prezent Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, cu modificările și completările ulterioare. Din analiza acestei legi, rezultă următoarele aspecte care au fost sesizate în literatura de specialitate și cărora ne raliem:

a) legea specială privind responsabilitatea ministerială se aplică doar **asupra membrilor Guvernului;**

b) intră sub incidența legii doar acele fapte săvârșite **în exercitarea funcției, de la data depunerii jurământului până la încetarea funcției, în formele prevăzute de Constituție,** celelalte fapte care nu au legătură cu funcția, fiind supuse regulilor de drept comun;

c) legea este aplicabilă **faptelor ce constituie infracțiuni potrivit legilor penale,** dar și **potrivit legii privind responsabilitatea ministerială**[1].

Interes deosebit și actual prezintă pentru problema răspunderii penale a membrilor Guvernului considerentele reținute în Raportul privind *„relația dintre răspunderea politică și răspunderea penală a membrilor Guvernului"* adoptat de către Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) în anul 2013[2].

Spunem „actual" în contextul în care în România, în primul semestru al anului 2017, adoptarea de către Guvernul proaspăt învestit a unei ordonanțe de urgență a atras, cum am menționat deja, o situație socială, politică și juridică plină de tensiuni și controverse, din care nu a lipsit suspiciunea de săvârșire a unor infracțiuni, cu consecința cercetării penale a membrilor Guvernului în funcțiune la acea dată[3].

---

[1] Ș. Deaconu, *Răspunderea penală a membrilor Guvernului,* în Dreptul nr. 1/2007, p. 164.

[2] Raportul a fost adoptat cu ocazia celei de-a 94-a Sesiuni plenare, desfășurată la Veneția, în data de 8-9 martie 2013, CDL-AD (2013) 001.

[3] Este vorba despre Guvernul condus de Sorin Mihai Grindeanu, care a și fost de altfel demis printr-o moțiune de cenzură inițiată și votată chiar de către partidul politic care a învestit respectivul Guvern.

Comisia reține că, *„la nivel general (...), standardul de bază ar trebui să presupună ca procedurile penale să nu fie folosite pentru a sancționa divergențele politice. Miniștrii Guvernului trebuie trași la răspundere politică pentru acțiunile lor politice, iar aceasta reprezintă modalitatea democratică corectă de a asigura angajarea răspunderii lor în cadrul sistemului politic. Procedurile penale trebuie aplicate doar faptelor lor penale"*[1].

În practică, granița dintre răspunderea penală şi cea politică nu este întotdeauna uşor de realizat. De aceea, Comisia de la Veneția a avertizat că, *„atunci când se trage linia între răspunderea penală şi cea politică, trebuie să se țină seama şi de particularitățile procedurii de luare a deciziilor politice şi de «jocul politic»"*[2].

[1] În continuarea argumentării, Comisia a reținut că *„acțiunile şi deciziile miniştrilor sunt adesea controversate din punct de vedere politic şi se pot, ulterior, dovedi neinspirate şi contrare intereselor naționale. Dar aceste aspecte trebuie clarificate de sistemul politic. Procedurile de punere sub acuzare sau alte proceduri penale nu trebuie folosite împotriva adversarilor politici din motive politice, ci trebuie invocate doar în acele câteva şi extraordinare cazuri în care un ministru este suspectat de o încălcare clară a legii"*. (par. 76-77)

[2] Aceasta deoarece, după cum susțin eminenții juriști care compun Comisia de la Veneția, *„abilitatea unui sistem constituțional național de a separa şi de a face distincția între răspunderea politică şi cea penală a miniştrilor (foşti sau în funcție) este un indicator al nivelului de bună funcționare şi maturitate democratică, precum şi de respectare a statului de drept"*.

UAIC / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul XI

MINISTERELE ŞI CELELALTE ORGANE ALE ADMINISTRAŢIEI CENTRALE DE SPECIALITATE

I. Noţiuni generale. Drept comparat

§ 1. În **secţiunea I a capitolului V din titlul III** al Legii fundamentale, intitulată *Administraţia publică centrală de specialitate,* regăsim, cum rezultă şi din denumirea sa, reglementată această categorie de administraţie publică. Dispoziţii relevante mai identificăm şi în alte părţi ale Constituţiei, de exemplu secţiunea a II-a din acelaşi capitol, care, în art. 123 alin. (2), prevede rolul prefectului, de **conducător al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate din unităţile administrativ-teritoriale** sau dispoziţiile privitoare la membrii Guvernului, respectiv miniştri, deci conducătorii diferitelor autorităţi centrale de specialitate cu statut de ministere.

După cum am mai precizat deja[1], administraţia publică este formată din **două categorii de organe** din punctul de vedere al **competenţei materiale** *(rationae materiae):*

– organe având **competenţă materială generală** – Preşedintele şi Guvernul la **nivel central,** consiliile locale, judeţene, primari, preşedinţii de consilii judeţene la **nivel local;**

– organe având **competenţă materială de specialitate** – ministerele, alte organe centrale de specialitate, organele centrale autonome la nivel central, serviciile publice deconcentrate la nivel local.

Primele ministere în România s-au înfiinţat începând cu anul 1831, în baza Regulamentelor Organice, în Muntenia, şi în 1832 în Moldova, unele ranguri boiereşti au fost transformate în funcţii de miniştri. Ministerele reprezintă o categorie distinctă de organe în cadrul sistemului autorităţilor administraţiei publice, având rolul de a organiza exercitarea şi a executa în concret legile în anumite domenii de activitate[2].

§ 2. Determinări terminologice

Într-o succesiune firească, după primul capitol consacrat Parlamentului, în capitolele II, III, IV ale titlului III regăsim reglementate **Preşedintele, Guvernul** şi raporturile **Parlamentului** cu **Guvernul**, pentru ca următorul capitol, al V-lea, să fie consacrat **autorităţilor care realizează administraţia publică la nivel central şi**

---

[1] În partea consacrată organizării administraţiei publice, în cadrul analizei competenţei.

[2] C. Szilagy, *Ministerele. Comentariu privind propunerea de Cod administrativ,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 92-93.

local, respectiv **administrația centrală de specialitate, autoritățile deliberative și executive ale autonomiei locale și județene și prefectul.**

Denumirea acestei secțiuni este aceea de **administrație centrală de specialitate,** sintagmă care nu se confundă cu cea de **administrație ministerială,** între ele fiind o corelație de la întreg la parte.

În administrația ministerială se cuprind **autoritățile centrale de specialitate** care sunt **subordonate Guvernului,** însă în afara acestora mai există și autorități centrale nesubordonate, cu caracter autonom, care constituie categoria acelor *agenții independente,* cum sunt cele evocate în doctrina anglo-saxonă[1].

Sub aspect terminologic, noțiunea de administrație centrală de specialitate poate fi definită în două sensuri. În **sens organic,** ea evocă *„acel tip de administrație care se organizează și funcționează la nivel central, prin care se duce la îndeplinire legea sau, în limitele legii, se prestează servicii publice într-un domeniu de activitate și în condiții determinate de lege".* În **sens material-funcțional,** noțiunea evocă *„ansamblul autorităților publice care au o competență teritorială la nivel național și care se pot constitui ca autorități subordonate sau ca autorități autonome, pentru a realiza atribuții într-o ramură determinată de activitate administrativă"*[2].

În literatura de specialitate, autoritățile publice constituite în cadrul democrației constituționale se împart în *reprezentative* sau *direct reprezentative* și *derivate* sau *indirect reprezentative*[3]. Din **prima categorie** fac parte Parlamentul, Președintele, consiliile locale, județene, primarul, care se aleg prin votul universal, egal, direct, secret și liber exprimat al corpului elector, iar din **cea de-a doua** categorie, acele autorități care sunt constituite urmare a desemnării, numirii, învestirii de către autoritățile reprezentative, cum ar fi Curtea Constituțională, Avocatul Poporului, Consiliul Superior al Magistraturii, inclusiv administrația centrală de specialitate. Aceasta are ca specific, în esență: faptul că se constituie la nivel central, că are o competență determinată la un domeniu sau la mai multe, înrudite sau derivate unele din celelalte, include autorități care se pot afla în raporturi de subordonare față de alte autorități centrale sau față de Guvern sau care pot fi autonome. Autoritățile care o compun pot avea sau nu dezmembrăminte în teritoriu, care poartă denumirea generică de servicii deconcentrate.

§ 3. Drept comparat

Spre deosebire de alte instituții, în cazul cărora nu ne-am concentrat într-un mod distinct asupra aspectelor de drept comparat, am găsit de cuviință să facem acest lucru în ceea ce privește administrația centrală de specialitate, dată fiind semnificația ei într-o societate. Guvernul, în calitate de organ central cu competență materială generală, este cel care, în exercitarea celor două roluri constituționale, se sprijină pe activitatea administrației centrale de specialitate. Metaforic vorbind și într-un limbaj împrumutat din muzicologie, *Guvernul este cel care dă tonul, muzica o face administrația de specialitate la nivel central.* În cei 29 de ani de democrație posttotalitară, s-au înregistrat, inclusiv în acest domeniu, și progrese, și excese. Acestea din urmă

[1] D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene,* Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 85.
[2] V. Vedinaș în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, op. cit.,* p. 1110.
[3] I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale,* Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 561-562.

s-au impus a fi „temperate" şi avem în vedere adoptarea, în 2009, a unei legi de reorganizarea a administraţiei centrale de specialitate, care a urmărit desfiinţarea multor astfel de autorităţi, care îngreunau şi birocratizau excesiv administraţia publică la nivel central.

Respectiva lege a avut, sub acest aspect, o finalitate pozitivă. Nu este mai puţin adevărat însă că ea a avut şi aspecte negative, că a desfiinţat autorităţi publice care trebuiau menţinute, şi ne-am referit, într-un capitol anterior, la Institutul Naţional de Administraţie.

Modul de organizare administrativă într-un stat este unul din elementele care-i dau identitate. El este influenţat de mai mulţi factori, între care se regăsesc particularităţile naţionale şi este rodul unei lungi evoluţii istorice[1].

Corespunzător acestui mod s-au constituit, în istorie, şi autorităţile care formează administraţia centrală de specialitate. Sub aspectul modului de redactare, opţiunea legiuitorului constituant român nu este singulară în peisajul constituţional european şi internaţional. Dacă analizăm constituţiile altor state, vom constata că multe din ele cuprind părţi consacrate reglementării administraţiei publice, împreună cu celelalte autorităţi executive sau separat (Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda).

Există şi state ale căror Constituţii reglementează exclusiv Guvernul, rezervând legii reglementarea celorlalte componente ale puterii executive (Belgia, Franţa, Luxemburg, Spania), precum şi situaţii izolate, în care nici măcar organizarea şi funcţionarea Guvernului nu se bucură de o reglementare constituţională cum este Danemarca[2].

În **Legea fundamentală pentru Republica Federală Germania**[3] capitolul VIII, sunt reglementate *executarea legilor federale şi administrarea federală.* În sistemul constituţional german, marile direcţii politice sunt trasate de **cancelarul federal**, în timp ce fiecare ministru conduce în mod independent departamentul care îi este încredinţat, fără ca şeful Guvernului federal (cancelarul) să poată interfera în deciziile administrative luate de fiecare ministru.

Un aspect interesant este acela că miniştrii federali sunt asistaţi de **secretari de stat parlamentari,** care sunt membri ai Parlamentului numiţi ca adjuncţi de miniştri pe chestiuni politice, dar care nu dispun de nicio putere de direcţie în departament[4]. În **Constituţia Italiei**[5], administraţia publică o regăsim reglementată în titlul III privind *Guvernul,* prima secţiune fiind consacrată *Consiliului de miniştri*, iar secţiunea a II-a *Administraţiei Publice.*

Printr-un decret-lege cu nr. 300/1999 pus în executare prin Legea nr. 59/1997, s-a prevăzut reducerea numărului de miniştri, ceea ce a generat şi perpetuat şi continuă să stârnească neîncredere, chiar perplexitate, însă s-a urmărit să se realizeze o simplificare de mare importanţă pentru tradiţionala structură guvernamentală italiană[6].

---

[1] D. Apostol Tofan, *Instituţii administrative europene,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 84.

[2] L. Coman Kund, *Administraţia publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2005, p. 71.

[3] Adoptată la 23 mai 1949.

[4] T. Gross, *Le régime politique de l'Allemagne,* în G. Vrabie (coordonator), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002, p. 22.

[5] Adoptată la 22 decembrie 1947.

[6] P. Ciriello, *Le régime politique de l'Italie,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002, pp. 269-270.

Constituția spaniolă[1] nu consacră o parte a sa (capitol, secțiune) administrației centrale de specialitate. Titlul IV reglementează *Guvernul și administrația,* dar el nu conține prevederi speciale referitoare la ministere și celelalte organe centrale de specialitate, ci doar dispoziții tangențiale referitoare la **miniștri,** ca membri ai Guvernului, la **Consiliul de Miniștri, la răspunderea miniștrilor** și **raporturile acestora,** în calitate de membri ai Guvernului, **cu Parlamentul.** Miniștrii au o **dublă** calitate, **politică** și **administrativă,** ei fiind, în același timp, **membri ai Guvernului** și **titulari ai unui departament ministerial**[2].

De altfel, această **dublă** calitate, **politică** (de membru al Guvernului) și **administrativă** (de șef al ministerului), este recunoscută pentru miniștri și în doctrina românească[3]. Prin art. 107 al Constituției spaniole, este reglementat **Consiliul de Stat, care este organul consultativ al Guvernului.** În ceea ce privește **organele administrației de stat,** categorie căreia îi aparțin și ministerele și celelalte organe centrale de specialitate, Constituția spaniolă consacră norma de principiu conform căreia *organele administrației de stat sunt create, îndrumate și coordonate potrivit legii* [art. 103 alin. (2)].

Constituția portugheză, în ciuda faptului că este una din cele mai dezvoltate din Uniunea Europeană (cuprinde un număr de 296 de articole), nu conține o parte specială consacrată administrației centrale de specialitate și nici măcar prevederi care, prin conținutul lor, să creeze cadrul general al acestei materii, lăsându-i legiuitorului sarcina reglementării.

Prevederi care au relevanță în determinarea regimului constituțional al administrației centrale de specialitate în Portugalia regăsim în titlul IV al Constituției, intitulat **Guvernul.** Separat de Guvern, întâlnim reglementat **Consiliul de miniștri,** care este format din prim-ministru, viceprim-miniștri și miniștri și se recunoaște posibilitatea de a se constitui *consilii de miniștri specializate pe diferite materii.* Constituția mai conține reglementări despre răspunderea politică și penală a membrilor Guvernului.

Referiri la *administrația civilă și militară,* sintagmă care include și categorii de autorități administrative centrale de specialitate, regăsim și în art. 199, care reglementează *competența administrativă a Guvernului,* în care se înscrie și *conducerea serviciilor și activităților administrației civile și militare care depind direct de stat.* În statele membre ale Uniunii Europene se manifestă, începând cu deceniul al nouălea al secolului trecut, tendința de a transfera pe baze contractuale prerogative ale ministerelor unor agenții executive, care sunt create și funcționează independent de Guvern și care au rolul de a pune în executare decizii administrative fără amestecul statului[4].

În **Austria**[5] numărul de ministere nu este fixat prin Constituție, care conține referiri numai la **Cancelaria federală,** la **ministrul de interne** și la cel al **finanțelor.** În conformitate cu legea privind ministerele adoptată în anul 1986, cu modificările ulterioare, ultima realizată în 2000, în această țară există un număr de **12 ministere**

---

[1] Adoptată la 27 decembrie 1978.

[2] L.O. Álvarez, *Le régime politique de l'Espagne,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 110.

[3] I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1994, p. 130.

[4] D. Bossaert ș.a., *Funcția publică în Europa celor cincisprezece. Noi tendințe și evoluții,* Ed. Economică, București, 2002, pp. 31-32.

[5] Are o Constituție adoptată la data de 1 octombrie 1920, ea a suferit mai multe modificări, dintre care cea mai importantă este cea din 1995, după aderarea la Uniunea Europeană.

(Cancelaria federală, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Formării, Ştiinţei şi Culturii, Ministerul de Finanţe, Ministerul de Interne, Ministerul Justiţiei, Ministerul Apărării, Ministerul Agriculturii, Industriei Forestiere, al Mediului şi al Apei, Ministerul pentru Serviciu Public şi Sport, Ministerul Securităţii Sociale şi al Generaţiilor, Ministerul Circulaţiei, Inovaţiilor şi al Tehnologiei şi Ministerul Economiei şi al Muncii).

Ministerele sunt divizate în mai multe **departamente** şi diferite **alte structuri**, care pregătesc deciziile ministrului. Constituţia permite să fie numiţi secretari de stat, care îl asistă pe ministru, sunt subordonaţi acestuia şi deciziilor pe care le ia[1].

Constituţia Belgiei încredinţează, prin art. 104, **puterea executivă** Regelui, care asigură conducerea cu concursul **miniştrilor.** Aceştia sunt **colaboratorii direcţi** ai Regelui şi titularii efectivi ai puterii guvernamentale federale.

O asemenea calitate nu trebuie înţeleasă în sensul de a ignora rolul esenţial pe care îl are primul-ministru, care este o autoritate de rang constituţional [art. 99 alin. (2) din Constituţie] a cărui misiune se distinge de cea a miniştrilor, în sensul că nu vizează sarcinile unui departament determinat, ci ale Guvernului în ansamblul său[2].

Constituţia **Finlandei**[3] proclamă caracterul unitar al statului, cu excepţia Insulei Aland, care dispune de o autonomie specială, în baza unui acord încheiat cu Suedia în 1920, care este încă în vigoare.

Puterea executivă în această ţară aparţine Preşedintelui Republicii şi Consiliului de Miniştri. Puterea guvernamentală este încredinţată, Consiliului de Miniştri, care hotărăşte, în plenul său, asupra problemelor celor mai importante, urmând ca acelea care au o importanţă mai redusă să revină **ministerelor.**

Specific acestei ţări este faptul că **doi miniştri pot să colaboreze în cadrul aceluiaşi minister,** în egală măsură în care **un ministru poate să îndeplinească atribuţii care privesc două ministere.**

Cu titlul de exemplu, ministrul comerţului ţine atât de Ministerul Afacerilor Externe, cât şi de Ministerul Comerţului şi al Industriei. Ministerele Educaţiei şi al Afacerilor Sociale şi al Sănătăţii au fiecare doi miniştri, care îşi împart atribuţiile ce revin ministerului respectiv.

Astfel de situaţii sunt consecinţa negocierilor care au loc între partidele politice, înainte de crearea unui guvern de coaliţie. Este astfel posibil ca două partide să ceară să aibă reprezentanţi în acelaşi minister, pe care îl consideră în mod special mai important, situaţie care se tranşează prin compromisul de a partaja ministerul între doi miniştri reprezentanţi ai unor partide diferite. Fiecare minister are în subordinea lui diferite agenţii, direcţii centrale sau deconcentrate[4].

În **Irlanda**[5], Guvernul e format dintr-un număr de şapte până la 15 miniştri. Fiecare ministru are misiunea administrării unui departament sau mai multor departamente ale statului, adică a unui **minister.** Organizarea fiecărui departament (minister), repartizarea atribuţiilor şi funcţiilor acestora, precum şi alte aspecte sunt reglementate prin lege, potrivit art. 28.12 al Constituţiei. Este una din puţinele Constituţii care fac

---

[1] K. Stöger, *Le régime politique de l'Autriche,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002, p. 48.

[2] F. Delpérée, *Le régime politique de la Belgique,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002, pp. 86-87.

[3] Are o Constituţie adoptată în 1999, intrată în vigoare în anul 2000.

[4] T. Modeen, *Le régime politique de la Finlande,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002, p. 126.

[5] Este în vigoare Constituţia adoptată în 1937.

referire la numărul de ministere fără a-l determina cu exactitate, doar prevăzând limita minimă şi maximă. Legea conferă Guvernului deplina putere de a modifica, prin decret, denumirea sau funcţiile oricărui departament (minister), ca şi de a crea noi departamente (ministere)[1].

În cadrul monarhiei constituţionale din **Ţările de Jos**, adevărata putere politică este împărţită între Parlament şi Guvern, Regelui revenindu-i un rol marginal în exerciţiul funcţiilor politice. Guvernul este actorul cel mai important în ceea ce priveşte elaborarea de politici, luarea iniţiativelor, pregătirea legilor, a bugetului şi toate celelalte atribuţii importante în stat[2].

§ 4. Istoricul reglementării în materia administraţiei centrale de specialitate pe teritoriul României

Sub aspect istoric, putem afirma că existenţa unei administraţii centrale de specialitate precede existenţa Guvernului, ea fiind regăsită în Ţările Române cu mult înainte ca acesta să fie organizat ca organ de stat[3]. Cele două Regulamente Organice, al Munteniei din 1831 şi al Moldovei din 1832, considerate de unii autori primele Constituţii, prevăd transformarea unor ranguri boiereşti în funcţii de ministru. În acest fel au fost înfiinţate primele şase ministere: *Vornicul din lăuntru* a devenit *ministru de interne*, *vistierul* a devenit *ministrul finanţelor, Logofătul dreptăţii* s-a transformat în *ministrul justiţiei*, *logofătul pricinilor bisericeşti* devine *ministrul cultelor, ministrul de război* ia locul *spătarului,* iar *ministrul de externe* celui al *postelnicului*[4].

Numărul ministerelor a crescut în timp, corespunzător nevoilor publice ale statului şi particularilor pe care erau destinate să le satisfacă. Odată cu Unirea Principatelor Române, au fost organizate **opt ministere**: Interne, Finanţe, Justiţie, Culte şi Instrucţiune Publică, Afaceri Străine, Lucrări Publice, Război şi Control.

Noţiunea de ministru o regăsim folosită însă abia în Convenţia pentru organizarea definitivă a Principatelor Române, semnată la Paris în luna august 1858, şi apoi în Statutul dezvoltator al Convenţiei de la Paris. Astfel, art. XI par. 4 prevede că *miniştrii, chiar nefiind membri ai Adunării ponderatrice, au dreptul de a asista şi a lua parte la tóte deliberaţiunile; ei vor fi ascultaţi ori când vor cere cuvântul.*

Anterior Constituţiei din 1866, a mai existat un proiect de Constituţie elaborat în 1859, care nu a fost niciodată sancţionat de domnitor, dar care poate fi considerat *„predecesorul proiectului de Constituţie din 1866"*[5]. Acest proiect, care a fost *„descoperit la mai bine de 150 de ani de la elaborare, poate fi considerat elementul-cheie*

---

[1] J. O'Dowd, *Le régime politique de l'Irlande,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002, p. 232.

[2] P. Akkermans, F. Goudappel, *Le régime politique des Pays-Bas,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002, p. 288.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a III-a, p. 281; M. Preda, *Drept administrativ, Partea specială,* ed. revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 103.

[4] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român,* Partea generală, ed. a III-a revăzută şi adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, pp. 179-180.

[5] Pentru o analiză de ansamblu a acestui proiect de Constituţie, a se vedea G.C. Stegărescu, M.T. Orjan, *Constituţia Principatelor Unite – Despre proiectul inedit de Constituţie al Domnitorului Cuza,* în Revista de Drept Public nr. 3/2017, pp. 171-182. Ambii autori sunt studenţi ai Facultăţii de Drept a Universităţii Bucureşti.

ce completează opera legislativă a Domnitorului Cuza"[1]. El cuprindea, în titlul IV, reglementări despre *puterea executivă,* referitoare la **prerogativele Domnului,** despre care se prevedea **că guvernează cu concursul miniştrilor.** Interesant este faptul că el prevedea **condiţiile cumulative care trebuia îndeplinite de persoanele care urmau a fi numite miniştri,** respectiv **condiţia de a fi născute român sau naturalizate** şi **interdicţia ca fraţii şi fiii domnului să poată fi miniştri.** Competenţa de judecată în cazul săvârşirii unor fapte penale aparţinea **Înaltei Curţi de Justiţie şi Casaţie,** la sesizarea Domnului sau a Adunării Generale, care era Parlamentul format din deputaţi.

Acest proiect a influenţat **Constituţia din 1866.** Reglementări mai ample asupra materiei regăsim în **această Constituţie,** al cărei titlu III poartă denumirea *Despre puterile Statului,* iar capitolul II al respectivului titlu este consacrat **Regelui şi miniştrilor.** Constatăm însă elemente de constanţă în statutul miniştrilor, respectiv faptul că erau numiţi de Domn, că trebuiau să fie români sau împământeniţi români şi interzicerea pentru rudele apropiate ale Domnului (fraţi şi copii) de a fi miniştri, care reprezintă o formă primară de reglementare a unor incompatibilităţi şi conflicte de interese privind această funcţie.

Denumirea *despre Rege şi miniştri* o întâlnim şi în capitolul II al titlului III al *Constituţiei din 1923,* pentru ca în Constituţia din 1938 să constatăm că prin capitolul III al titlului III se reglementează, după cum rezultă şi din denumirea lui, nu doar **miniştrii,** ci şi **Guvernul.**

Potrivit acestei Constituţii, care a instaurat un regim politic de dictatură regală, puterea se exercită prin intermediul miniştrilor, care sunt direct răspunzători în faţa Regelui, pentru ca mai târziu Regele, căpătând puteri depline în a conduce statul, să fie şi cel care îi numea pe miniştri.

Reglementări de sine stătătoare privind **ministerele** sunt cuprinse în prima **Constituţie** socialistă, adoptată în **1948,** care, prin art. 67, consacră principiul conform căruia *ministerele şi atribuţiile lor se stabilesc de Marea Adunare Naţională* (Parlament). Aceasta era competentă să stabilească *numărul, atribuţiile, denumirea ministerelor; precum şi desfiinţarea, contopirea sau schimbarea denumirii ministerelor existente* (art. 39). Este, de asemenea, consacrată instituţia **răspunderii penale a miniştrilor** pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei.

Următoarea **Constituţie** socialistă, adoptată în **1952,** adânceşte tehnica de reglementare în materia ministerelor, prevăzând inclusiv **numărul** (28) şi **denumirea** ministerelor, soluţie care va fi abandonată de **Constituţia din 1965,** care înlocuieşte reglementarea referitoare la numărul şi denumirea ministerelor cu norma de principiu conform căreia *ministerele şi celelalte organe ale administraţiei de stat înfăptuiesc politica statului în ramurile sau domeniile de activitate pentru care au fost înfiinţate,* misiune căreia se asociază *conducerea, îndrumarea şi controlul organizaţiilor şi instituţiilor subordonate lor.*

Prin această **Constituţie** se revine la soluţia consacrată prin cea din 1948, în sensul că *se transferă organului suprem al puterii de stat competenţa de a stabili numărul de ministere, denumirea, contopirea şi desfiinţarea ministerelor.*

Semnalăm faptul că, deşi ministerele, în sensul modern al cuvântului, au fost create încă de la începutul secolului al XIX-lea, prima **Lege-cadru pentru organizarea**

[1] G.C. Stegărescu, M.T. Orjan, *Constituţia Principatelor Unite – Despre proiectul inedit de Constituţie al Domnitorului Cuza, art. cit.,* p. 172.

şi funcţionarea ministerelor a fost adoptată peste un secol, mai exact în anul 1929, şi era concepută într-un mod apropiat Legii nr. 90/2001, ea cuprinzând dispoziţii referitoare atât la ministere, cât şi la guvern, consacrând un număr de zece ministere.

Constituţiile care au urmat, inclusiv cea din perioada regimului totalitar, cuprindeau toate referiri la ministere şi la miniştri.

În tezele Proiectului Constituţiei din 1991, administraţia centrală de specialitate era reglementată de o manieră succintă, în titlul III privind **autorităţile publice,** capitolul III referitor la **autoritatea administrativă,** unde secţiunea 1 era consacrată **Guvernului şi instituţiilor centrale.** Paragraful 12 din această secţiune prevedea că *ministerele şi celelalte instituţii centrale de specialitate se organizează, conform dispoziţiilor legii, astfel încât să asigure buna funcţionare şi imparţialitatea administraţiei publice*[1].

Ulterior, în urma amendamentelor formulate, dispoziţiile au fost completate şi reglementate ca o secţiune de sine stătătoare a capitolului V al titlului III, unde se află şi în prezent, sub aceeaşi denumire de **administraţia centrală de specialitate** şi cu un conţinut asemănător în ceea ce priveşte articolele referitoare la ministere şi la celelalte autorităţi centrale de specialitate.

Art. 116 al Constituţiei a avut numărul 115 în varianta adoptată în 1991 şi numărul 114 în Proiectul de Constituţie a României şi are o formulare identică aceleia regăsită în proiect. Purtând aceeaşi denumire marginală încă în fază de proiect, acest articol, în Adunarea Constituantă, a făcut obiectul unui singur amendament care a fost retras[2].

Reglementarea modului de organizare şi funcţionare a ministerelor o regăsim în capitolul II al Legii nr. 90/2001. Art. 117 alin. (1) prevede că *ministerele se înfiinţează, se organizează şi funcţionează* ***în condiţiile legii,*** **fără a preciza dacă este vorba despre o lege organică sau una ordinară** şi, respectiv, **fără a preciza dacă este vorba despre o lege separată sau una comună cu cea care reglementează organizarea şi funcţionarea Guvernului.** Sub aspectul **caracterului, organic sau ordinar, al legii referitoare la organizarea şi funcţionarea ministerelor,** Constituţia nu conţine prevederi exprese în acest sens. Ea trimite la o lege organică doar în ceea ce priveşte **autorităţile administrative autonome,** care se pot înfiinţa numai prin **lege organică.** Opinăm însă că, în mod implicit, şi reglementarea ministerelor este de resortul legilor organice. La o asemenea concluzie duc mai multe argumente. *În primul rând,* **Guvernul,** potrivit art. 73 alin. (3) lit. e), **se organizează şi funcţionează în condiţiile stabilite de o lege organică.** *În al doilea rând,* **Guvernul este alcătuit din miniştri,** care sunt **şefii ministerelor pe care le conduc.** De vreme ce **reglementarea întregului,** adică a **Guvernului, este de resortul legii organice,** este firesc ca **şi reglementarea părţii,** adică a **miniştrilor şi a ministerelor, să aparţină aceluiaşi tip de lege.**

În ceea ce priveşte **procedura de reglementare,** o asemenea realitate normativă a permis ca legiuitorul să aleagă tehnica de reglementare, dând curs **soluţiei adoptării unei singure legi, cu caracter organic,** care să reglementeze organizarea şi funcţionarea atât a Guvernului, cât şi a ministerelor.

---

[1] *Geneza Constituţiei României 1991, Lucrările Adunării Constituante,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, p. 451.

[2] A. Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituţiei – Fapte şi documente, oameni şi caractere. Cronică şi explicaţii, dezvăluiri şi meditaţii,* Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu-Mureş, 1998, p. 520 şi 582, unde se precizează că adoptarea art. s-a făcut în câteva minute, cu 252 de voturi pentru şi o abţinere.

II. Categorii de autorităţi centrale de specialitate

§ 5. Administraţia ministerială şi administraţia extraministerială

Administraţia publică de stat centrală de specialitate se compune din **administraţia ministerială** şi **administraţia extraministerială,** care la rândul ei este formată din **alte autorităţi centrale de specialitate subordonate Guvernului** sau **ministerelor** şi **autorităţi centrale autonome**[1].

În limbajul tradiţional de drept public, acel organ din sfera puterii executive care are o competenţă materială determinată într-un anumit domeniu poartă denumirea de **minister,** iar titularul acestuia – **ministru**[2]. Constituţia României conferă o accepţiune strictă acestui concept, el evocând unul din organele de specialitate subordonate Guvernului, dar nu singurul.

Practic, în **subordinea Guvernului se pot regăsi**, pe lângă ministere, şi **alte organe centrale de specialitate**, care poartă altă denumire decât cea de minister şi ai căror conducători nu sunt membri de drept ai Guvernului. Administraţia centrală de specialitate este realizată, în prezent, de **administraţia statală,** iar structura ei include autorităţi guvernamentale şi autorităţi autonome[3].

§ 6. Tipuri de organe ale administraţiei centrale de specialitate

Art. 116, prin cele două alineate ale sale, prevede **categoriile de organe** din care este compusă administraţia centrală de specialitate. Alin. (1) al art. prevede că *„ministerele se organizează şi funcţionează numai în subordinea Guvernului"*. Identificăm astfel **prima categorie,** care este reprezentată de **ministere.** Cea de-a doua categorie este reprezentată de **alte organe centrale de specialitate.** Alin. (2) al art. 116 prevede că *„alte organe de specialitate se pot înfiinţa în subordinea Guvernului ori ministerelor sau ca autorităţi administrative autonome"*. Din analiza alin. (1) al art. 116 înţelegem, în primul rând, faptul că **ministerele sunt şi ele o categorie de organe centrale de specialitate ale administraţiei publice,** a căror trăsătură definitorie este că **se pot organiza numai în subordinea Guvernului.** Această dispoziţie ar putea părea, la un moment dat, nesemnificativă, dat fiind faptul că, potrivit art. 102 alin. (3), miniştrii sunt membri ai Guvernului. În realitate, lucrurile nu stau astfel, precizarea era necesară pentru că, în lipsa ei, s-ar fi putut interpreta că ministerele se pot organiza şi în mod autonom, ceea ce este de neconceput din punct de vedere logico-juridic[4].

---

[1] I. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, p. 127.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită, comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 231.

[3] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituţia României comentată şi adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 261.

[4] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituţia României comentată şi adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 261.

În afara ministerelor, pot exista însă şi **alte organe centrale de specialitate, care se pot organiza în subordinea Guvernului, a ministerelor** sau ca **autorităţi centrale autonome.** Misiunea atât a ministerelor, cât şi a celorlalte organe centrale ale administraţiei publice este de a executa legile în domeniile lor de activitate[1].

§ 7. Autorităţi subordonate şi autorităţi autonome

În conformitate cu prevederile art. 116 din Constituţie, putem identifica faptul că **în sistemul constituţional românesc administraţia centrală de specialitate este formată din două mari feluri de organe** din punctul de vedere al **statutului** lor şi al **raporturilor** cu alte autorităţi publice: **organe centrale de specialitate subordonate,** în care se includ, pe lângă **ministere,** şi **alte organe centrale,** a căror subordonare poate să fie atât **faţă de Guvern** (altele decât ministerele), cât şi **faţă de ministere,** acestea din urmă purtând diferite denumiri cum ar fi agenţii, autorităţi, oficii, comisii, departamente etc.; **organe centrale de specialitate autonome,** care nu se află în raporturi de subordonare faţă de alte autorităţi publice[2].

Supraordonarea şi **subordonarea** desemnează acele raporturi care se stabilesc între două organe, în temeiul cărora unul dintre ele, aflat pe o poziţie superioară într-un sistem, are anumite drepturi decurgând din aceasta faţă de organul aflat pe o treaptă inferioară şi care are anumite obligaţii faţă de organul superior tocmai datorită poziţiei pe care se află. În literatura de specialitate se consideră că în conţinutul raportului de subordonare ierarhică sunt cuprinse următoarele drepturi: dreptul de a conduce, îndruma şi coordona autorităţile subordonate, dreptul de control general, din care rezultă şi posibilitatea luării unor măsuri pentru eliminarea deficienţelor constatate, inclusiv cu caracter sancţionator, şi dreptul de a înfiinţa şi organiza autorităţi sau organe în subordine, care este *expresia cea mai deplină a raporturilor de subordonare*[3].

Sintetizând informaţiile prezentate, identificăm următoarele **categorii de organe centrale de specialitate:**

a) **ministerele,** care se organizează **numai în subordinea Guvernului;**

b) **alte organe de specialitate** care se pot organiza:

– în **subordinea Guvernului;**

– în **subordinea ministerelor;**

– ca autorităţi **centrale autonome.**

Rezultă că, din punctul de vedere al statutului lor, al raporturilor cu alte autorităţi administrative, administraţia centrală de specialitate cuprinde **două categorii de organe**[4]**:**

1) organe **subordonate,** fiind vorba despre o subordonare faţă de Guvern sau faţă de ministere;

---

[1] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice,* vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, ed. a XII-a, 2006, p. 227.

[2] V. Vedinaş, *Drept administrativ,* Ed. Universul Juridic, ed. a II-a, Bucureşti, 2006, p. 313.

[3] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 64-67 şi opiniile acolo citate.

[4] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 261.

2) organe **autonome centrale**, care nu se află în subordinea niciunei alte autorităţi administrative.

Art. 117 consacră următoarele **moduri de înfiinţare a organelor centrale de specialitate:**

a) înfiinţarea, potrivit **legii,** a ministerelor.

Art. 117 alin. (1) prevede că *ministerele se înfiinţează, se organizează şi funcţionează potrivit legii.*

Statutul ministerelor este cel consacrat de art. 34 din Legea nr. 90/2001, şi anume acela de *organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, care realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora.*

Legea nr. 90/2001, în art. 36, prevede că *ministerele şi miniştrii se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare şi asupra întregii liste a Guvernului la învestitură.*

Art. 37 din aceeaşi lege *recunoaşte primului-ministru dreptul de a solicita Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înfiinţarea, desfiinţarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere.*

b) înfiinţarea prin **lege organică** a autorităţilor centrale autonome.

Art. 117 alin. (3) dispune că *„autorităţile centrale autonome se pot înfiinţa prin lege organică".*

c) prin **acte ale Guvernului şi ministerelor,** cărora le este recunoscută competenţa de a înfiinţa organe de specialitate în subordinea lor, în următoarele condiţii:

– o asemenea competenţă să le fie recunoscută expres de lege;

– să se obţină avizul Curţii de Conturi.

Constatăm că prin Constituţie nu se precizează numărul de ministere, ceea ce se explică prin faptul că *„cerinţele dezvoltării economice, sociale pot determina, la un moment dat, fie contopirea unor ministere, fie separarea lor în cadrul unor ministere distincte sau al unor secretariate de stat, având atribuţii proprii"*[1].

§ 8. Definiţii

Pentru a înţelege semnificaţia administraţiei centrale de specialitate, este necesar să delimităm între **organele administraţiei publice cu competenţă generală** şi **organele administraţiei publice cu competenţă specială.** Astfel, suntem în prezenţa unui **organ cu competenţă generală** în situaţia în care atribuţiile lui, indiferent că se exercită la nivelul întregii ţări sau la nivelul unei unităţi administrativ-teritoriale, acoperă întreg spectrul de activităţi de natură executivă. În schimb, suntem în prezenţa unui **organ de specialitate al administraţiei publice** în situaţia în care atribuţiile care îi sunt conferite prin lege se limitează la o singură ramură sau un singur domeniu de activitate. În doctrină se face, de asemenea, distincţia între **organele de ramură** şi **organele de domeniu.** Astfel, sunt **organe de ramură** cele care îşi desfăşoară activitatea într-un singur sector de activitate, cum ar fi, spre exemplu, Ministerul Justiţiei sau cel al Sănătăţii.

[1] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *op. cit.,* p. 357.

Organele de domeniu sunt cele a căror competență se extinde asupra mai multor sectoare de activitate, pentru care desfăşoară activități de îndrumare, coordonare şi control, cum ar fi, de pildă, Institutul Național de Statistică. O asemenea deosebire nu este întotdeauna uşor de făcut în practică, dat fiind faptul că unele organe de specialitate, pe lângă activitatea pe care o desfăşoară într-o anumită ramură, exercită atribuții de control, de coordonare şi cu privire la alte organe de specialitate, cum ar fi, în prezent, Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice şi Fondurilor Europene, Ministerul Economiei, Comerțului şi Mediului de Afaceri ş.a.[1]. Noțiunea de **administrație centrală de specialitate** poate fi definită, în sens **organic,** ca fiind **acel tip de administrație care se organizează şi funcționează la nivel central, prin care se duce la îndeplinire legea sau, în limitele legii, se prestează anumite servicii publice, într-un domeniu de activitate şi în condițiile determinate de lege.** În sens **material-funcțional,** administrația centrală de specialitate cuprinde **ansamblul autorităților publice care au o competență teritorială la nivel național, care se pot constitui ca autorități subordonate sau ca autorități autonome pentru a realiza atribuții într-o ramură determinată de activitate administrativă.**

§ 9. Ministerele

În ansamblul administrației centrale de specialitate, ministerele reprezintă o categorie distinctă de organe, care au rolul de a realiza politica guvernamentală în domeniile de activitate specifică[2]. Din punctul de vedere al competenței lor teritoriale *(ratioane loci),* ministerele îşi desfăşoară activitatea pe **întreg teritoriul țării,** dispunând astfel de o competență teritorială generală (națională).

În ceea ce priveşte noțiunea de **minister,** fructificând definițiile care s-au formulat în literatura de specialitate, precum şi în legea-cadru în materie, considerăm că ministerele, în sistemul actual de drept în România, pot fi definite ca fiind acele **organe centrale de specialitate care se înființează, se organizează şi funcționează numai în subordinea Guvernului, pentru a realiza competența într-un domeniu determinat de activitate, al căror conducător poartă denumirea de ministru şi este de drept membru al Guvernului.** Legea-cadru le defineşte de o manieră mai succintă în art. 34 ca reprezentând *organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora.*

La nivelul statelor membre ale Uniunii Europene se consideră că o dimensiune esențială a statutului ministerelor este **autonomia ministerială,** prin care se înțelege faptul că fiecare ministru este singurul responsabil de organizarea şi de gestiunea internă a autorității pe care o conduce, sub rezerva, subînțeleasă, a aplicării regulilor generale în materie de funcție publică şi de contabilitate publică[3]. Şi în sistemul românesc se poate identifica o asemenea autonomie chiar din textul constituțional şi

---

[1] T. Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice. Tratat elementar,* vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 322.

[2] I. Nicola, *Drept Administrativ,* Ed. Universității „Lucian Blaga" din Sibiu, 2007, p. 170.

[3] J. Ziller, *Administrations comparées, Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze,* Montchrestien, Paris, 1993, p. 317.

avem în vedere art. 107 care prevede că, **în activitatea de conducere a Guvernului,** primul-ministru este obligat să respecte atribuţiile care revin fiecărui membru al Guvernului.

O altă caracteristică recunoscută ministerelor este faptul că, din punctul de vedere al conducerii, sunt **organe unipersonale,** având în fruntea lor un ministru care este numit de Preşedinte, alături de ceilalţi membri ai Guvernului, în baza votului de încredere acordat de Parlament, potrivit art. 85 din Constituţie, sau în cadrul procedurii de remaniere guvernamentală[1]. Rolul lor este de a asigura organizarea executării şi executarea în concret a legilor în domenii specifice de activitate[2].

§ 10. Clasificări

Cum am menţionat deja, nici Legea fundamentală şi nici cea organică nu conţin reglementări referitoare la numărul de ministere şi denumirea lor.

Numărul, denumirea şi chiar competenţa ministerelor au oscilat de la o guvernare la alta şi chiar în cadrul aceleiaşi guvernări[3]. Diferenţele existente se datorează complexităţii sarcinilor care revin administraţiei publice la un moment dat[4]. În literatura de specialitate, ministerele sunt **clasificate,** în general, după **natura activităţii pe care o realizează.** În funcţie de acest criteriu, pot fi identificate mai multe categorii de ministere: *ministere cu activitate economică şi financiară* (de exemplu, Ministerul Economiei, Ministerul Finanţelor Publice, Ministerul Dezvoltării Regionale, Administraţiei Publice şi Fondurilor Europene ş.a.; *ministere cu activitate social-culturală şi ştiinţifică* (de exemplu, Ministerul Muncii şi Justiţiei Sociale, Ministerul Educaţiei Naţionale, Ministerul Sănătăţii); *ministere cu activitate politico-administrativă* (de exemplu, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiţiei, Ministerul Apărării Naţionale, Ministerul Afacerilor Externe).

Cum rezultă şi din titlul acestei categorii de organe, şi anume *organe centrale de specialitate ale administraţiei de stat,* **„administraţia publică centrală se realizează numai ca administraţie statală"**[5].

a. Am stabilit ca prim criteriu de clasificare **statutul** organului central respectiv, ceea ce a atras identificarea a două astfel de categorii de organe centrale de specialitate, respectiv **organe subordonate** (Guvernului sau ministerelor) şi **organe centrale autonome.**

b. Din punctul de vedere al **modului de înfiinţare**, am identificat trei categorii de organe centrale de specialitate:

– prin **lege organică** – pentru autorităţile centrale autonome;

– prin **lege sau prin procedura de acordare a votului de încredere** – pentru ministere;

---

[1] T. Drăganu, *Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar,* vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 323.

[2] C. Szilagy, *Ministerele. Comentariu privind propunerea de Cod administrativ,* în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", Ed. Burg, Sibiu, pp. 92-93.

[3] I. Nicola, *Drept Administrativ, op. cit.,* p. 171.

[4] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Sylvi, Bucureşti, 2001, p. 35.

[5] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 261.

– prin **acte ale Guvernului şi ministerelor** – pentru alte organe de specialitate înfiinţate în subordinea ministerelor şi a Guvernului. Tuturor le este recunoscut dreptul de a le înfiinţa, însă este necesar avizul Curţii de Conturi.

c. Din punctul de vedere al **denumirii lor, identificăm o varietate de denumiri, şi anume:**

– **ministerele,** noţiune prin care se evocă autorităţile centrale de specialitate subordonate exclusiv Guvernului;

– **alte organe centrale de specialitate,** care poartă denumiri diferite şi anume comisii, consilii, agenţii, secretariate de stat, oficii, autorităţi etc.[1].

Acestea, la rândul lor, pot fi în subordinea Guvernului, a ministerelor sau autonome.

§ 11. Înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea ministerelor

Această materie o regăsim reglementată în art. 117 din Constituţie, care vine în continuarea firească a celui anterior. După ce a fost determinată, prin art. 116, din ce este constituită administraţia centrală de specialitate, în mod firesc în acest articol se reglementează **modul** în care **se înfiinţează, se organizează şi funcţionează** categoriile de organe centrale de specialitate identificate conform articolului anterior, între cele două articole existând astfel o legătură logică, evidenţiată şi în cadrul dezbaterilor parlamentare prin care s-a susţinut respingerea unui amendament care fusese formulat.

Din punctul de vedere al **istoricului reglementării,** şi acest articol, ca şi cel anterior, este, cum se apreciază în literatura de specialitate, *„fără istorie"*, în sensul că el păstrează aceeaşi formă din proiectul Constituţiei şi nu a suferit niciun amendament sau modificare ulterioară.

Prin alineatul (1) al art. 117, se trimite la o **lege** pentru înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea ministerelor. În acest fel, constatăm că s-a optat pentru **competenţa exclusivă a Parlamentului** în a reglementa modul de înfiinţare, de organizare şi de funcţionare a ministerelor. Prevederea constituţională care trimite la o **lege** pentru a reglementa această materie trebuie interpretată prin raportare la **două imperative** ce asigură funcţionalitatea regimului politic.

Pe de o parte, s-a considerat necesar ca **numărul şi rolul ministerelor să corespundă programului de guvernare pe care şi-l asumă fiecare guvern,** iar *pe de altă parte,* **administraţia ministerială trebuie să fie flexibilă,** să se poată **adapta la misiunile** care îi revin şi care sunt în continuă transformare[2]. De altfel, în doctrina occidentală se recunoaşte că una din trăsăturile care caracterizează serviciul public este **adaptabilitatea,** adică necesitatea de a se adapta nevoilor sociale pe care trebuie să le satisfacă serviciul public şi care sunt mereu în schimbare, în transformare.

Faptul că textul constituţional nu precizează numărul de ministere este astfel determinat de împrejurarea că cerinţele de dezvoltare economică, socială pot atrage la un moment dat fie **contopirea** unor ministere, fie separarea lor în cadrul unor

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 128-129.

[2] I. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, pp. 128-129.

ministere distincte sau al unor secretariate de stat având atribuţii distincte[1]. Acestea sunt raţiunile pentru care nici **Constituţia României,** ca majoritatea Constituţiilor lumii, **nu stabileşte numărul de ministere** sau **organizarea şi funcţionarea fiecărui minister în parte.**

După ce a fost clarificat acest aspect, următoarea problemă este **la ce fel de lege se referă Constituţia?**

Anumite aspecte ridicate de această întrebare le-am analizat anterior. Unei asemenea întrebări i s-a răspuns în sensul că **poate fi vorba atât despre o lege specială, cât şi o lege generală,** o reglementare-cadru pentru organizarea şi funcţionarea ministerelor[2]. Ulterior, acelaşi autor revine asupra acestei dualităţi de soluţii, apreciind că *din expresia „potrivit legii" cuprinsă la alin. (1) în legătură cu ministerele se deduce că va trebui să existe o* ***lege generală a ministerelor***[3]. Această soluţie a fost însă numai parţial confirmată de practică, în sensul că, aşa cum am arătat deja, s-a preferat soluţia unei legi generale, a unei legi-cadru, dar nu numai pentru ministere, ci şi pentru Guvern, actuala Lege nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului. Din această perspectivă, Legea nr. 90/2001 a instituit pentru prima dată un cadru normativ unitar referitor la natura juridică, rolul, organizarea şi conducerea ministerelor, precum şi la atribuţiile generale ale miniştrilor[4].

Am stabilit că **înfiinţarea ministerelor,** se reglementează prin lege. Constituţia, prin art. 73 alin. (3), nu a rezervat, cum am precizat deja, domeniului de reglementare al unei legi organice, organizarea şi înfiinţarea ministerelor, ceea ce a permis doctrinei să susţină ideea că poate fi vorba, pe lângă lege, şi de ordonanţă a Guvernului[5]. În opinia noastră, pe care am argumentat-o la o secţiune anterioară, în mod implicit putem trage concluzia că şi reglementarea ministerelor ar trebui să se facă tot printr-o lege organică. Pentru a elimina discuţiile care sunt parţial întemeiate, considerăm că la o viitoare revizuire constituţională este necesar **să se completeze art. 73 alin. (3) litera e) din Constituţie,** în sensul **de a se menţiona, alături de Guvern, şi ministerele.**

Din analiza actelor normative care reglementează organizarea şi funcţionarea acestora, desprindem concluzia că fiecare minister în parte are misiunea de a aplica strategia de dezvoltare şi politica Guvernului în domeniul în care a fost creat. Ministerele ne apar astfel ca fiind **autorităţi administrative înfiinţate şi organizate în subordinea Guvernului, cu scopul de a transpune în practică programul acestuia într-un domeniu determinat al serviciilor publice**[6].

Ele sunt structurate în **departamente, direcţii generale, direcţii, servicii, birouri.** Aceste compartimente nu sunt subiecte de drept public şi nu pot emite acte juridice, neavând personalitate juridică.

Precizăm că, în funcţie de natura atribuţiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate compartimente în străinătate, stabilite prin hotărâre a Guvernului. Este

---

[1] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituţia României – comentată şi adnotată,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 357.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituţia României – comentată şi adnotată, op. cit.,* p. 263.

[3] A. Iorgovan, *Odiseea ..., op. cit.,* p. 582.

[4] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 170.

[5] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. I, p. 444; M. Preda, *Autorităţile administraţiei publice şi sistemul constituţional român,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 88.

[6] I. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, p. 136.

cazul Ministerului Afacerilor Externe, care are în subordine *ambasadele* şi *oficiile consulare*[1]. Structurile (compartimentele) din care se compune un minister sunt de două categorii: *funcţionale,* pe care le regăsim în orice minister, indiferent de obiectul de activitate al acestuia (de exemplu, secretariat, administrativ, resurse umane), şi *de specialitate,* pe care le regăsim la anumite ministere, corespunzător competenţei fiecăruia[2].

§ 12. Înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea celorlalte organe centrale de specialitate subordonate

După cum a rezultat şi din interpretarea art. 116, ministerele nu sunt singurele organe centrale de specialitate subordonate existente în sistemul administrativ românesc.

În afara ministerelor, pot exista şi **alte organe centrale de specialitate** care se pot organiza şi funcţiona fie **în subordinea Guvernului,** fie **în subordinea ministerelor.** Aceste organe de specialitate pot avea un **caracter permanent** sau **temporar,** pot fi înzestrate cu **atribuţii de decizie** sau cu **caracter consultativ** ori pot avea **caracter interministerial**, pentru soluţionarea unor probleme în care competenţa mai multor ministere se intersectează sau este complementară[3]. Aceste „*alte organe de specialitate*" au misiunea de a realiza conducerea la nivel central a unor ramuri sau domenii de activitate care nu necesită înfiinţarea unui minister, ca organ de specialitate al administraţiei publice centrale, şi care pot funcţiona ca **agenţii, secretariate, autorităţi naţionale, institute, oficii**[4].

Atât **Guvernul,** cât şi **ministerele pot înfiinţa în subordinea lor autorităţi centrale de specialitate** dacă sunt îndeplinite două condiţii. **Prima condiţie** este ca *legea să le recunoască o asemenea competenţă.* Analizând prevederile Legii nr. 90/2001, vom constata că printre atribuţiile Guvernului prevăzute de art. 11 litera o) se regăseşte şi aceea că *înfiinţează, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa.* Constatăm astfel că **legea recunoaşte Guvernului competenţa de a înfiinţa organe de specialitate în subordinea sa.** O asemenea competenţă este recunoscută şi pentru ministere în art. 42, care prevede că *ministerele pot înfiinţa în subordinea lor organe de specialitate cu avizul Curţii de Conturi*[5].

Cea de-a **doua condiţie** a fost deja anticipată prin cele enunţate anterior, şi anume *avizul Curţii de Conturi.* Se pune problema *ce natură juridică are avizul Curţii de Conturi.*

În literatura de specialitate, s-a exprimat opinia că am fi în prezenţa unui **aviz conform,** al cărui regim juridic presupune obligativitatea atât în a-l obţine, cât şi în a-i respecta conţinutul[6]. Un asemenea caracter, pe care de altfel îl împărtăşim, rezultă din

---

[1] A. Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 30.

[2] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.,* p. 181.

[3] I. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, p. 130.

[4] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală,* ed. a III-a revăzută şi adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 183.

[5] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, vol. I, p. 65.

[6] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, op. cit.*, p. 236.

misiunea Curții de Conturi, aceea de a *controla modul de formare, de administrare şi de întrebuințare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public.*

Faptul că prin Constituție s-a condiționat atribuția conferită Guvernului şi ministerelor de a înființa organe de specialitate în subordinea lor de avizul Curții de Conturi şi de o împuternicire dată expres de legiuitor trebuie înțeles în sensul că s-a urmărit să se pună piedici în calea tendinței de proliferare excesivă a unor asemenea organe. Cu toate acestea, numărul unor asemenea autorități centrale de specialitate este mare şi este în continuă creştere, manifestându-se o tendință din partea Guvernului, pe care nu o putem împărtăşi, de a înființa astfel de organe[1].

Ca urmare a creşterii excesive a numărului de autorități centrale de specialitate, altele decât ministerele, în anul 2009 a fost adoptată Legea nr. 329 privind *reorganizarea unor autorități şi instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri şi respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană şi Fondul Monetar Internațional*[2]. În conformitate cu prevederile acestei legi, care a fost deja supusă la numeroase modificări[3], **reorganizarea** ne apare, astfel ca o nouă **modalitate de înființare şi, respectiv, de desființare, a unei autorități centrale de specialitate.** De altfel, art. 5 al acestui act normativ prevede că ***înființarea, organizarea şi funcționarea,*** *atribuțiile structurilor sau, după caz,* ***ale entităților rezultate din reorganizarea autorităților şi instituțiilor publice supuse reorganizării*** *şi prevăzute la anexele nr. 1 şi 2 ale ei, precum şi alte aspecte determinate de aplicarea măsurilor de reorganizare se reglementează prin* ***hotărâre a Guvernului*** (s.n.). În mod simetric, şi ***desființarea*** *autorităților şi instituțiilor publice supuse reorganizării şi prevăzute în anexa nr. 2 se va realiza prin* ***hotărâre a Guvernului de înființare a noii entități rezultate din reorganizare.***

Un alt aspect care nu este deloc de ignorat şi nici de încurajat sau continuat este faptul că, pe de o parte, s-au desființat unele autorități centrale de specialitate pentru a se *„raționaliza"* costurile, iar pe de altă parte, la foarte puțin timp, s-au înființat altele care, în opinia noastră, prezentau mai puțină importanță decât cele care se desființaseră. Acest lucru relevă şi un soi de *„demagogie"* în actul de guvernare, în sensul că, la nivel declarativ, se propun scopuri şi obiective care par raționale şi eficiente, pe când în realitate se urmăresc scopuri cu o legitimitate îndoielnică. La nivelul dezbaterii publice, şi nu numai, se relevă adeseori că reorganizarea, în sistemul public, a fost în mod frecvent utilizată pentru a se crea oportunitatea de a fi eliberați din funcție anumiți titulari de posturi şi puşi alții în locul lor, agreați de decidenți. Mai grav este că instituții întregi au avut acelaşi destin şi ne referim cu precădere la Institutul Național de Administrație, desființat în 2009, deşi este de necontestat importanța sa, care îl făcea, în opinia noastră, inerent menținerii lui, pentru asigurarea perfecționării profesionale a personalului din administrația publică, locală şi centrală în egală măsură. Că lucrurile stau astfel rezultă din reînființarea lui în anul 2016 şi ne exprimăm speranța că el nu va mai trece prin *„chinurile"* unei alte dispariții, fie ea şi vremelnică.

---

[1] T. Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice, op. cit.,* vol. II, p. 324.

[2] Publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009, cu modificările şi completările ulterioare.

[3] Modificările au avut loc prin O.U.G. nr. 15/2010; Legea nr. 65/2010; Legea nr. 167/2010; O.U.G. nr. 99/2010; O.U.G. nr. 4/2011; O.U.G. nr. 11/2011; O.U.G. nr. 12/2011; O.U.G. nr. 28/2012; O.G. nr. 26/2013; Legea nr. 275/2013.

§ 13. Statutul conducătorilor organelor administrației centrale de specialitate

O problemă care se impune a fi clarificată este aceea a **statutului conducătorilor organelor centrale de specialitate subordonate Guvernului** şi, prin extrapolare, al celor subordonate ministerelor. Indiferent că sunt sau nu membri ai Guvernului, statutul acestora este acela de **demnitari politici**, care au responsabilitatea politică, alături de Guvern, în fața Parlamentului, asupra activității desfăşurate, ceea ce înseamnă că, atunci când a încetat mandatul Guvernului, în principiu încetează şi mandatul lor.

O altă interpretare este considerată a fi incompatibilă cu spiritul Constituției, cu atât mai mult cu cât prin activitatea acestor organe centrale de specialitate se pune în aplicare programul politic de guvernare[1].

Personalul care îşi desfăşoară activitatea în administrația centrală de specialitate are statut de funcționari publici sau, după caz, personal contractual. După cum se remarcă însă în literatura de specialitate, continuăm să asistăm la o politizare excesivă a acestui personal şi a funcției publice, în ansamblul său, cu consecințe negative în ceea ce priveşte modernizarea administrației şi a țării în ansamblul ei[2].

Aceasta deoarece, pentru a avea o democrație autentică, trebuie să dispunem de o administrație care să fie capabilă să genereze democrație[3].

§ 14. Structuri administrative subordonate administrației centrale de specialitate

Prin actele normative care reglementează organizarea şi funcționarea ministerelor, sunt deja prevăzute, în corpul lor sau în anexă, **organele centrale de specialitate care funcționează în subordinea lor.** Astfel, în subordinea **Ministerului Mediului** funcționează Agenția Națională pentru Protecția Mediului, Administrația Rezervației Biosferei *Delta Dunării*, Garda Națională de Mediu şi Gărzi forestiere; în subordinea **Ministerului Muncii şi Justiției Sociale** funcționează Agenția Națională pentru Inspecția Muncii şi Securitate Socială; Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului şi Adopție; Agenția Națională pentru Egalitatea de Şanse între Femei şi Bărbați şi Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Dizabilități[4]; în subordinea **Ministerului Economiei** funcționează Agenția Nucleară şi pentru Deşeuri Radioactive, Inspecția de Stat pentru Controlului Cazanelor, Recipientelor sub Presiune şi Instalațiilor de Ridicat – ISCIR, Departamentul pentru Privatizare şi

---

[1] T. Drăganu, *Ibidem*, p. 325.

[2] V. Vedinaş, *Este Curtea Constituțională o suprainstituție?*, în Palatul de Justiție nr. 10/2012, p. 8; V. Vedinaş, *Legea moralei sau morala legii (...) Politica şi administrația*, în Palatul de Justiție nr. 9/2013, p. 4; în acelaşi sens, v. I. Alexe, *Prefectul şi subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituției României*, în Curierul Judiciar nr. 10/2014, pp. 586-587 şi I. Alexe, *Înalții funcționari publici*, *op. cit.*, pp. 233-234 şi p. 236.

[3] I. Alexandru, *Considerații privind necesitatea modernizării administrației*, în Revista de Drept Public nr. 2/2007, pp. 36-37. În acelaşi sens, v. I. Alexandru, *Necesitatea dezbaterii publice a direcțiilor de reformare a instituțiilor statului*, în Palatul de Justiție nr. 10/2012, p. 9.

[4] Potrivit H.G. nr. 344/2014 privind organizarea şi funcționarea Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale şi Persoanelor Vârstnice, precum şi pentru modificarea unor acte normative, publicată în M. Of. nr. 332 din 7 mai 2014 (n.n – abrogată prin art. 27 din Hotărârea nr. 12/2017 la 16 ianuarie 2017).

Administrarea Participațiilor Statului, Oficiul de Compensare pentru Achiziții de Tehnică Specială, Centrul de Pregătire a Personalului din Industrie Bușteni; Oficiul de Stat pentru Invenții şi Mărci; Biroul Român de Metrologie Legală Bucureşti; în subordinea **Ministerului Sănătății** funcționează mai multe categorii de unități cu personalitate juridică din punctul de vedere al sistemului de finanțare, şi anume: a) unități finanțate integral de la bugetul de stat; b) unități finanțate integral din venituri proprii din contractele încheiate prin sistemul de asigurări sociale de stat; c) unități finanțate din venituri proprii şi subvenții de la bugetul de stat. În afara acestora, mai regăsim unități care funcționează sub autoritatea (de exemplu, Compania Națională „Unifarm") sau sub coordonarea Ministerului Sănătății (de exemplu, Şcoala Națională de Sănătate Publică, Management şi Perfecționare în Domeniul Sanitar Bucureşti).

§ 15. Organele centrale de specialitate autonome

Autoritățile administrative autonome reprezintă organe de domeniu care activează în unul sau mai multe sectoare de activitate[1]. La nivel central, pe lângă autoritățile centrale care se află în raporturi de subordonare față de Guvern sau față de ministere, există şi **autorități centrale autonome.** Acestea au drept caracteristică principală a statutului lor faptul că nu se află în subordinea Guvernului sau altei autorități publice, autonomia excluzând orice formă de subordonare. Aceste autorități sunt organizate şi îşi desfăşoară activitatea ca şi celelalte organe ale administrației publice centrale, cu deosebirea că ele funcționează (independent) autonom şi nu au organe ierarhic superioare[2]. Conducerea acestor autorități centrale autonome, o parte dintre cei care le compun sau toți cei care le compun, după caz, sunt desemnați de Parlament. De regulă, aceste autorități depun anual sau la solicitarea Parlamentului rapoarte cu privire la activitatea pe care o desfăşoară.

Dependența acestor autorități față de Parlament are un caracter direct, spre deosebire de ministere, care răspund în fața Parlamentului prin intermediul Guvernului[3]. Conducerea acestor autorități administrative autonome este **colegială** sau **unipersonală**. *„În general, autoritățile autonome au la bază un organ colegial de conducere. (...) Regăsim autoritățile autonome compuse dintr-un organ colegial sub diverse denumiri"*[4]. Se exemplifică prin denumirile de *consiliu (Consiliul Concurenței), cea de serviciu (Serviciul Român de Informații), cea de Agenție (Agenția Națională de Integritate).*

Autoritățile centrale autonome, ca **organe de domeniu,** pot fi clasificate în mai multe categorii, în funcție de obiectul lor de activitate şi finalitatea acestei activități, astfel: **organe de sinteză,** cum ar fi, de exemplu, *Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal;* **organe de coordonare,** cum este *Consiliul Suprem de Apărare a Țării;* **organe de control** cum sunt, spre exemplu, *Curtea de Conturi, Agenția Națională de Integritate*[5].

---

[1] A.M. Udrişte, *Caracteristici ale autorităților autonome prin prisma legislației, doctrinei şi jurisprudenței,* în Revista de Drept Public nr. 3/2017, p. 85.

[2] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.*, p. 191.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a III-a, p. 290.

[4] A.M. Udrişte, *Caracteristici ale autorităților autonome prin prisma legislației, doctrinei şi jurisprudenței, art. cit.*, p.89.

[5] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 447.

§ 16. Statut juridic. Elemente definitorii ale autorităților administrative autonome

Autoritățile administrative autonome au un **statut specific**, care le deosebește de ministere și de celelalte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor.

Un prim element este reprezentat de **modul de înființare,** care impune o **lege organică,** spre deosebire de organele centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor, pe care Guvernul și ministerele au libertatea de a le înființa, dacă această atribuție le este recunoscută prin lege și dacă există avizul Curții de Conturi. Considerăm că este recomandabil ca fiecare autoritate autonomă să aibă propria sa lege organică, admite și contrariul. Avem în vedere diferența, care nu este pur terminologică, între formula nearticulată, *prin lege organică,* folosită de art. 117 alin. (3), și formula articulată *prin legea organică,* folosită de alte texte constituționale[1].

Un al doilea element îl reprezintă **modul de desemnare a conducătorilor.** În cazul ministerelor, miniștrii sunt numiți de Președinte, în baza votului de încredere al Parlamentului, pe când numirea organelor de conducere ale autorităților administrative autonome se face de către ambele Camere ale Parlamentului sau de una din Camere, pe baza unor propuneri venite din interiorul sau din exteriorul acestuia. De exemplu, potrivit art. 14 din Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, până la modificarea acesteia în anul 2010[2], **președintele** și **vicepreședintele Agenției Naționale de Integritate** erau **numiți** de **Senat,** pentru un **mandat** de **patru ani,** care nu putea fi reînnoit, în urma **concursului** organizat potrivit acestei legi. Textul în vigoare prevede că **președintele** e ajutat de un **vicepreședinte** și sunt **numiți** de **Senat**, pe bază **de concurs, organizat de Consiliul Național de Integritate**, iar **mandatul președintelui și al vicepreședintelui se mențin până la sfârșitul perioadei de exercitare a acestora.** Conducerea Băncii Naționale a României are caracter **colegial**, fiind reprezentată de **consiliul de administrație,** iar **conducerea executivă** este asigurată de guvernator, prim-viceguvernator și doi viceguvernatori, conform art. 32 din Legea nr. 312/2004[3]. Potrivit art. 33 alin. (3) din același act normativ, **consiliul de administrație,** cu nominalizarea conducerii executive, este **numit** de **Parlament,** la propunerea comisiilor de specialitate ale celor două Camere ale Parlamentului. Cele două Camere ale Parlamentului **numesc,** potrivit art. 65 lit. h), la **propunerea Președintelui,** pe **directorii serviciilor de informații.** Numirea **președintelui** și a **vicepreședintelui Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal** se face cu votul **majorității senatorilor**, conform art. 7 alin. (3) din Legea nr. 102/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal[4]. O a **treia caracteristică** a autorităților

[1] Cu titlu de exemplu, art. 5 alin. (3), A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituția României comentată și adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 263.

[2] Republicată în M. Of. nr. 535 din 3 august 2009. Ulterior republicării, legea a mai fost modificată și completată prin Legea nr. 176/2010 și prin O.U.G. nr. 5/2013.

[3] Publicată în M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004.

[4] Publicată în M. Of. nr. 391 din 9 mai 2005.

administrative autonome este faptul că **ele nu sunt dependente de Guvern sau de vreun minister,** ele cunoscând o anumită **dependenţă** numai **faţă de Parlament.** Această **dependenţă faţă de Parlament** se manifestă, după cum am arătat deja, prin numirea organelor unipersonale sau colegiale de conducere. În al doilea rând, este vorba despre faptul că sunt supuse **controlului parlamentar,** care se concretizează prin **prezentarea** de **rapoarte** anuale sau ori de câte ori este nevoie[1].

§ 17. Autorităţi centrale autonome de rang constituţional

În doctrina de specialitate[2] s-au identificat mai multe **autorităţi publice centrale de specialitate autonome, unele înfiinţate chiar prin Constituţie.**

Este vorba, de exemplu, despre **Consiliul Suprem de Apărare a Ţării** (art. 119)[3], **Consiliul Legislativ** (art. 79)[4], **Avocatul Poporului** (art. 58-60)[5], **Curtea de Conturi** (art. 140)[6] ori **Consiliul Economic şi Social,** reglementat prin art. 141 din Constituţie ca **organ consultativ** al Parlamentului şi al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa de înfiinţare, organizare şi funcţionare[7]. Organizarea şi funcţionarea acestora fac obiectul unor legi organice. Faptul că aceste autorităţi centrale de specialitate autonome sunt opera legiuitorului constituant înseamnă că desfiinţarea lor nu se poate face decât printr-o lege constituţională, prin care să se modifice Legea fundamentală, în sensul abrogării articolului care le consacră sau modificării conţinutului lor. În afara autorităţilor centrale autonome consacrate de Constituţie, pot fi înfiinţate şi alte astfel de autorităţi. Spre deosebire de înfiinţarea ministerelor, despre care Constituţia prevede că se face *potrivit legii,* autorităţile centrale autonome se înfiinţează *prin lege organică,* formulare care determină interpretarea că **nu se pune problema unei legi organice generale pentru toate autorităţile, ci a câte unei legi pentru fiecare autoritate administrativă autonomă.** Diferenţa dintre autorităţile centrale de specialitate autonome cu statut constituţional şi cele cu statut legal nu se rezumă numai la actul normativ prin care au fost create, în primul caz, Legea fundamentală, în cel de-al doilea caz, o lege organică. Deosebiri esenţiale există din punctul de vedere al **gradului de dependenţă.** Astfel, autorităţile centrale de specialitate autonome de rang constituţional se supun Guvernului numai în măsura în care acesta adoptă ordonanţe sau hotărâri normative care le sunt obligatorii şi opozabile ca oricărui alt subiect de drept (de exemplu, cele care privesc numărul minim de funcţionari de execuţie care trebuie să existe într-o structură – birou, serviciu, direcţie, direcţie generală – a unei autorităţi sau instituţii publice).

---

[1] T. Drăganu, *Drept constituţional şi instituţii politice, op. cit.,* vol. II, p. 327.

[2] E.I. Moţiu, *Autorităţile administraţiei centrale autonome, în lumina Constituţiei şi a legislaţiei în vigoare,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008, pp. 79-80.

[3] C.S.A.T. se organizează şi funcţionează potrivit Legii nr. 415/2002, publicată în M. Of. nr. 494 din 10 aprilie 2002.

[4] Consiliul Legislativ se organizează şi funcţionează potrivit Legii nr. 73/1993, republicată în M. Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004.

[5] Avocatul Poporului se organizează şi funcţionează potrivit Legii nr. 35/1997, republicată în M. Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014.

[6] Curtea de Conturi se organizează şi funcţionează potrivit Legii nr. 94/1992, republicată în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014.

[7] Este vorba despre Legea nr. 109/1997, publicată în M. Of. nr. 141 din 7 iulie 1997.

În schimb, pentru autoritățile centrale de specialitate autonome create prin lege organică, regula instituită prin art. 102 alin. (1) potrivit căreia *Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice* are un **grad mai mare de extensie** şi de **aplicabilitate.**

Aceste autorități publice nu pot, în activitatea lor, să facă abstracție de programul de guvernare acceptat de Parlament în baza căruia Guvernul îşi exercită rolul de conducere generală a administrației publice. Ele exercită o competență formată din **atribuții de complementaritate** cu Guvernul, astfel încât nici nu se pot substitui atribuțiilor Guvernului şi nici nu pot decide ignorând ceea ce Guvernul a stabilit pentru domeniul respectiv. Fără a se afla sub tutela Guvernului, autoritățile centrale autonome cu statut legal nu pot să acționeze în afara cadrului creat de Guvern prin ordonanțele şi hotărârile cu caracter normativ pe care acesta le adoptă[1].

§ 18. Autorități centrale autonome create prin lege

Rezultă că, în prezent, în România sunt două categorii de autorități centrale autonome: unele de **rang constituțional,** create de **legiuitorul constituant,** a căror organizare şi funcționare fac obiectul unor legi organice adoptate ulterior, şi **autorități centrale** autonome **create prin lege organică.** Cele din prima categorie le-am menționat deja. Din cea de-a doua categorie, exemplificăm: **Consiliul Concurenței,** a cărui principală misiune este să vegheze la respectarea principiului liberei concurențe, care *„implică, în principiu, posibilitatea pentru operatorii pe piața economică de a recurge la toate mijloacele pe care industriaşii şi comercianții le au la îndemână pentru a atrage clientela"*[2]. Acesta a fost înființat prin Legea nr. 21/1996, cu modificările şi completările ulterioare[3]; **Consiliul Național al Audiovizualului,** înființat prin Legea nr. 504/2002, cu modificările şi completările ulterioare[4], calificat prin art. 10 din lege **autoritate publică autonomă** sub **control parlamentar**, garant al interesului public în domeniul comunicării audiovizuale; **Societatea Română de Radiodifuziune** şi **Societatea Română de Televiziune,** înființate prin Legea nr. 41/1994, cu modificările şi completările ulterioare[5]; **Agenția Română de Presă,** a cărei organizare şi funcționare sunt reglementate prin Legea nr. 19/2003[6] calificată prin art. 1 al acestei legi ca fiind **instituție publică autonomă,** de interes național, cu personalitate juridică, independentă editorial, sub controlul Parlamentului; **Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal,** înființată prin Legea nr. 102/2005[7], autoritate publică autonomă şi independentă față de orice altă autoritate a administrației publice, ca şi față de orice persoană fizică sau juridică din domeniul privat, cu personalitate juridică (art. 1 din Legea nr. 192/2005); **Banca Națională a României,** reglementată prin Legea nr. 312/2004[8]; **Autoritatea de Supraveghere Fiscală,**

---

[1] I. Vida, *Puterea executivă şi administrația publică*, *op. cit.*, p. 141.

[2] N. Godeanu, *Controlul exercitat de Consiliul Concurenței în legătură cu practicile anticoncurențiale,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 82.

[3] Republicată în M. Of. nr. 153 din 29 februarie 2016.

[4] M. Of. nr. 534 din 22 iulie 2002.

[5] Republicată în M. Of. nr. 636 din 27 decembrie 1999.

[6] Publicată în M. Of. nr. 34 din 22 ianuarie 2003.

[7] M. Of. nr. 391 din 9 mai 2005.

[8] Publicată în M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004.

înființată prin O.U.G. nr. 93/2012[1], care a preluat, prin înființare, unele autorități centrale autonome cum ar fi Comisia de Supraveghere a Asigurărilor.

Cele mai multe autorități administrative autonome **au organe de conducere cu caracter colegial**[2], dar sunt şi **autorități administrative unipersonale**[3]. În literatura de specialitate se reţin mai multe **trăsături ale autorităților administrației centrale de specialitate,** şi anume: apartenența acestor autorități la administrația publică centrală de specialitate; autonomia sau independența lor; faptul că majoritatea au organe colegiale de conducere, fiind şi unele cu caracter unipersonal; faptul că **emit atât acte normative sau de reglementare** (de exemplu, hotărârile C.S.A.T., obligatorii pentru autoritățile administrației publice şi instituțiile publice la care se referă; hotărârile C.S.M., prin care se adoptă Codul deontologic al magistraților, Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătoreşti etc., care sunt obligatorii pentru toți magistrații şi toate instanțele judecătoreşti etc.), cât şi **acte individuale** (avizele Consiliului Legislativ, avizele conforme ale Consiliului Concurenței etc.); o altă trăsătură este aceea că **membrii autorităților administrative autonome sau ale organelor de conducere ale acestora sunt numiți de Parlament; autoritățile administrative autonome sunt sub control parlamentar; ele se înființează exclusiv prin lege organică; categoria autorităților administrative autonome este într-un continuu proces de dezvoltare; majoritatea au fost înființate pentru o perioadă nedeterminată de timp**[4].

§ 19. Actele autorităților centrale de specialitate

Constituția consacră dispoziții cu privire la acte doar în ceea ce priveşte Parlamentul, Preşedintele şi Guvernul. Ea nu conține reglementări referitoare la actele administrației centrale de specialitate. Există însă unele prevederi din a căror interpretare deducem că prin Constituție se recunoaşte implicit competența miniştrilor de a emite acte juridice[5].

Astfel, art. 107, care reglementează „statutul primului-ministru", prevede că acesta *coordonează activitatea membrilor Guvernului, respectând însă atribuțiile ce revin fiecăruia.*

Cum membrii Guvernului exercită unele **atribuții** – şi nici nu s-ar putea altfel –, rezultă implicit că **ei emit şi îndeplinesc şi acte şi fapte juridice prin intermediul cărora duc la îndeplinire atribuțiile respective.**

---

[1] M. Of. nr. 874 din 21 decembrie 2012.

[2] *Exempli gratia:* Plenul Curții de Conturi, format din 18 membri; CSAT, compus din 11 membri; C.S.M., compus din 19 membri; Consiliul Economic şi Social, compus din 45 de membri; Consiliile de Administrație ale Societăților Române de Televiziune şi Radiodifuziune, compuse din câte 13 membri; Consiliul de Administrație al BNR, compus din 9 persoane; Plenul Consiliului Concurenței, compus din 7 persoane; Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, compusă din 7 membri; Consiliul Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor, format din 5 persoane; Consiliul Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private, compus din 5 membri.

[3] Cum ar fi Avocatul Poporului, preşedintele Consiliului Legislativ, al Autorității Electorale Permanente, al Agenției Naționale de Integritate, al Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal etc.

[4] Pentru dezvoltări asupra acestor trăsături, v. E.I. Moțiu, *Trăsăturile caracteristice autorităților administrative autonome,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008, pp. 51-62.

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 447-449.

Nici în Legea nr. 90/2001 nu regăsim reglementări speciale în ceea ce priveşte actele emise sau adoptate de organele centrale de specialitate, denumirile lor sau regimul juridic. Singurul act juridic menționat este **ordinul ministrului.** Astfel, art. 45 prevede că atribuțiile compartimentelor ministerului se stabilesc prin **regulamentul de organizare şi funcționare a ministerului,** care este aprobat prin **ordin al ministrului.** Art. 44 trimite şi el la un **ordin al ministrului** sau, după caz, **al conducătorului organului de specialitate în subordinea căruia aceste servicii îşi desfăşoară activitatea,** prin care sunt aprobate *înființarea sau desființarea serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale,* precum şi *obiectul de activitate, structura organizatorică, numărul şi încadrarea personalului, criteriile de constituire a compartimentelor şi funcțiile de conducere ale acestora.* Textul vorbeşte despre ***servicii descentralizate*** *ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale* – vom înțelege că este vorba despre ***serviciile deconcentrate*** ale acestora. Sintagma este similară celei utilizate de Constituție în forma ei inițială, fostul art. 119 devenit art. 120 după revizuire şi republicare făcând referire la *servicii descentralizate,* care în urma modificărilor aduse prin Legea de revizuire nr. 429/2003 au devenit *servicii deconcentrate.*

În schimb, majoritatea actelor normative care reglementează activitatea ministerelor prevăd că, **în îndeplinirea sarcinilor care le revin, acestea emit ordine şi instrucțiuni.**

Diferența dintre **ordine** şi **instrucțiuni** constă în **caracterul normativ** sau **individual** pe care îl au acestea.

Astfel, **ordinele** pot avea atât **caracter normativ**, cât şi **caracter individual**[1], pe când **instrucțiunile** pot avea **numai caracter normativ**.

În afara celor două denumiri consacrate, în practică se mai regăsesc multe altele, cum ar fi: Ministerul Finanțelor emite *precizări, norme tehnice, convenții;* Banca Națională emite *ordine, circulare, principii, norme, norme metodologice, norme obligatorii etc.* Miniştrii, la rândul lor, emit şi ei acte care poartă diferite denumiri, cum ar fi: *circulare, decizii, precizări, rezoluții, ordine, norme metodologice etc.*

Constatăm astfel că, în exercitarea atribuțiilor de specialitate care le revin, autoritățile centrale de specialitate adoptă sau emit diferite acte administrative, care pot avea diferite denumiri, cum ar fi **ordine, instrucțiuni, norme, circulare,** şi care pot avea atât **caracter normativ,** cât şi **caracter individual.**

Diferența dintre diferite categorii de acte nu este pur terminologică, ea prezintă elemente de fond. Astfel, prin intermediul **instrucțiunilor** se stabilesc reguli generale în ramura care intră în competența organului central de specialitate pentru structurile subordonate acestuia.

Ordinele sunt acte administrative prin intermediul cărora conducătorii organelor centrale de specialitate rezolvă probleme curente şi concrete[2], care pot avea caracter normativ sau individual[3]. În doctrină a fost abordată, cu caracter critic, situația în care

---

[1] În același sens, T. Drăganu, *op cit,* vol. II, p. 329; R.N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 135-137.

[2] V. Vedinaş, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti 2006, p. 314.

[3] De exemplu, Ordinul nr. 1086 din 23 octombrie 2014 al ministrului fondurilor europene pentru aprobarea Ghidului solicitantului „Sprijin financiar acordat pentru investiții în întreprinderi" aferent ariei prioritare. 1. „Un sistem de producție inovativ şi ecoeficient" domeniul major de intervenție „Investiții productive şi pregătirea pentru competiția de piață a întreprinderilor, în special IMM, operațiunea 1.1.1 "Sprijin

printr-un ordin al unui ministru sau al altui conducător al unui organ central de specialitate se aprobă instrucțiuni, norme metodologice şi altele asemenea. Principala critică adusă este aceea că miniştrii respectivi, ca şi alți conducători de altfel, pot emite direct instrucțiuni sau norme metodologice fără să mai fie nevoie să le adopte printr-un ordin[1].

Hotărârile sunt o categorie de acte administrative care emană de la autoritățile administrației centrale de specialitate şi, de asemenea, pot avea caracter normativ sau individual[2].

Circularele, după cum rezultă şi din denumirea lor, sunt acte cu caracter exemplificativ, de informare între autoritățile centrale de specialitate şi structurile subordonate lor[3].

În doctrina de specialitate se analizează regimul juridic al **circularelor** pentru a se **determina natura acestora. În opinia noastră, circularele pot fi de două categorii**:

a) pot fi **acte administrative, producătoare de efecte juridice**, efecte care pot privi atât un subiect determinat de drept, cât şi toate subiectele de drept, efecte general obligatorii. Pentru exemplificare, Circulara nr. 1 din 7 ianuarie 2015[4] emisă de Banca Națională a României privind nivelul ratei dobânzii de referință a Băncii Naționale a României are caracter de act administrativ cu caracter normativ;

b) pot fi **operațiuni administrative neproducătoare prin ele însele, de efecte juridice**, care contribuie la producerea de efecte de către actele pe care le vizează.

Elemente ale regimului juridic ale actelor autorităților centrale de specialitate regăsim în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, aceasta prevede: **obligativitatea publicării în Monitorul Oficial** pentru actele adoptate de Parlament, de Guvern, precum şi a **ordinelor, instrucțiunilor şi a altor acte normative emise de organele administrației publice centrale de specialitate;** ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile şi alte acte ale conducătorilor ministerelor şi celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome **se emit numai pe baza şi în executarea legilor, a hotărârilor şi ordonanțelor Guvernului,** iar **în preambulul lor** trebuie să se prevadă în mod expres **actul normativ în executarea căruia au fost emise;** prin cuprinsul lor, ordinele, instrucțiunile şi celelalte acte ale autorităților administrației centrale de specialitate **trebuie să se limiteze strict la actele normative pe baza şi în executarea cărora au fost emise.**

Deciziile sunt acte administrative care pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual şi care emană de la autoritățile centrale de specialitate cu caracter subordonat sau autonom.

---

pentru consolidarea şi modernizarea sectorului productiv prin investiții tangibile şi intangibile" pentru întreprinderi din cadrul Programului operațional sectorial "Creşterea competitivității economice" şi a cererii de propuneri de proiecte aferente publicat în M. Of. nr. 777 din 24 octombrie 2014.

[1] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.*, p. 185.

[2] Spre exemplu, Hotărârea nr. 1049 din 23 septembrie 2014 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii pentru modificarea şi completarea Regulamentului de ordine interioară al instanțelor judecătoreşti aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, publicată în M. Of. nr. 732 din 7 octombrie 2014.

[3] C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 372; D. Brezoianu, *Drept administrativ. Partea specială*, Ed. Universității Titu Maiorescu, Bucureşti, 2002, p. 97.

[4] Publicată în M. Of. nr. 14 din 8 ianuarie 2015. Caracterul de act administrativ rezultă chiar şi din titulatura sub care sunt publicate în M. Of., respectiv *„acte ale Băncii Naționale a României"*.

Spre exemplu, Autoritatea de Supraveghere Financiară emite potrivit legii sale de organizare şi funcţionare[1], **decizii** în exercitarea atribuţiilor care îi sunt conferite de lege. Astfel, prin decizie, este autorizată funcţionarea ca broker de asigurare a societăţilor de asigurare[2].

Ca natură juridică, actele emise sau adoptate de autorităţile centrale de specialitate sunt **acte administrative,** astfel că ele **sunt supuse controlului de legalitate** exercitat de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ în baza art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Constituţie şi Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

§ 20. Alte autorităţi centrale de specialitate autonome

Despre existenţa acestei categorii de autorităţi publice am menţionat încă din primul capitol şi prima secţiune a prezentei lucrări. Este însă aici momentul să reluăm discuţia, fără a ne suprapune argumentaţia, având în vedere necesitatea de a se elimina unele confuzii care, din păcate, persistă în doctrina de specialitate, cu implicaţii asupra modului de funcţionare a autorităţilor publice[3].

La nivel central de competenţa materială de specialitate dispun două categorii de autorităţi publice:

a) autorităţile administraţiei centrale de specialitate, pe care le-am analizat anterior şi care includ ministerele şi toate celelalte autorităţi ale administraţiei centrale de specialitate, subordonate sau autonome;

b) alte autorităţi centrale de specialitate, care nu aparţin niciuneia din cele trei clasice puteri în stat, **categorie în care intră Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Curtea Constituţională,** instituţii al căror rol (şi menire) *„în arhitectura sistemului autorităţilor statului este acela de a realiza nu atât separaţia, cât mai ales echilibrul puterilor în stat"*[4].

---

[1] Avem în vedere O.U.G. nr. 93/2012 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Autorităţii de Supraveghere Financiară, publicată în M. Of. nr. 874 din 21 decembrie 2012, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 113/2013, publicată în M. Of. nr. 234 din 23 aprilie 2013, cu modificările şi completările ulterioare.

[2] A se vedea, cu titlu de exemplu, Decizia nr. 1231 din 15 septembrie 2014, privind autorizarea funcţionării ca broker de asigurare a Societăţii Pro Mundo, Broker de asigurare SRL, publicată în M. Of. nr. 687 din 19 septembrie 2014.

[3] În activitatea de fost senator în legislatura 2004-2008, ne-am confruntat de câteva ori cu *formularea de întrebări sau interpelări către Avocatului Poporului.* De fiecare dată, am mers la tribuna Parlamentului şi am arătat faptul că, *potrivit art. 112 din Constituţie, întrebările şi interpelările pot fi adresate exclusiv Guvernului şi fiecăruia dintre membrii săi.* Ca membru al Curţii de Conturi în mandatul octombrie 2008-octombrie 2017, de asemenea a trebuit să ne implicăm în formularea unor *răspunsuri* la *interpelări sau întrebări* adresate de diferiţi parlamentari. Am utilizat acelaşi gen de argumentaţie pe care am prezentat-o anterior, însă, dincolo de limitele cadrului constituţional, în virtutea bunei colaborări interinstituţionale, am furnizat membrului Parlamentului care era autor al *„întrebării/interpelării"* răspunsurile, explicaţii şi, eventual, documentele care le susţineau.

[4] A. Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituţionalitate,* în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 70. Studiul conţine informaţii interesante, inclusiv cu caracter statistic, cum ar fi cele conform cărora, în perioada 2010-2014, la nivelul instituţiei Avocatului Poporului s-au emis 12.307 de puncte de vedere şi au fost formulate trei obiecţii de neconstituţionalitate şi ridicate 51 de excepţii de neconstituţionalitate în faţa Curţii Constituţionale. Ar fi fost interesant dacă studiul analiza şi numărul de acţiuni formulate de Avocatul Poporului în faţa instanţei de contencios administrativ în baza Legii nr. 554/2004.

În cel mai complet, complex şi amplu comentariu al Constituției, în partea consacrată instituției Avocatului Poporului, se argumentează faptul că aceasta nu face parte nici din puterea legislativă, nici din cea executivă şi cu atât mai puțin din cea judecătorească. O asemenea aserțiune poate fi făcută, în termeni similari, şi în ceea ce priveşte Curtea de Conturi sau Curtea Constituțională. Explicația pentru a plasa cele trei autorități publice în afara celor trei clasice puteri pleacă, în mod aparent paradoxal, tot de la principiul separării şi echilibrului puterilor în stat. În filosofia lui profundă, acest principiu presupune, pe de o parte, **autonomia puterilor,** iar pe de altă parte, colaborarea lor, *„pentru că altfel ar exista riscul ca puterile să se blocheze reciproc, să se anihileze"*[1]. Rolul de a „frâna" un posibil blocaj instituțional este evocat prin sintagma metaforică de *teoria locomotivei cu aburi,* care implică *„supape şi procedee care fac ca mecanismul, chiar bine construit şi articulat, să nu devină prea rigid, să nu explodeze"*[2]. Rolul de *frâne* şi *contrapondere* este exercitat de către cele trei autorități publice, a căror activitate asigură *suplețea funcțională* a mecanismului instituțional fundamentat pe separarea şi echilibrul celor trei puteri[3].

În doctrina de specialitate, de multe ori se încadrează, în mod eronat, în opinia noastră, Avocatul Poporului şi Curtea de Conturi în categoria autorităților administrative autonome.

Despre Curtea de Conturi se spune că reprezintă *„o autoritate administrativă autonomă care, potrivit art. 140 alin. (1) din Constituție, exercită controlul asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuințare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public"*[4].

Un alt autor, într-o secțiune care tratează *„organele administrației centrale de specialitate organizate ca autorități administrative autonome",* susține că *„unele autorități administrative autonome au o natură constituțională, fiind prevăzute mai întâi de Constituție şi apoi organizarea şi funcționarea acestora fiind realizată prin lege organică. Au natură constituțională: Avocatul Poporului, reglementat de art. 58-60 din Constituție şi de Legea nr. 35/1997; Curtea de Conturi, reglementată de art. 140 din Constituție şi de Legea nr. 94/1992"*[5].

În opinia noastră, pe care am exprimat-o deja, nici Avocatul Poporului, nici Curtea de Conturi nu fac parte din sfera puterii executive, ceea ce înseamnă că ele nu pot fi calificate ca *autorități ale administrației centrale autonome,* iar modul în care legiuitorul

---

[1] I. Muraru, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole, op. cit.,* p. 587.

[2] *Idem,* p. 587.

[3] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional şi instituții politice,* vol. II, ed. a 12-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 441 şi urm.

[4] A. Trăilescu, *Discuții privind limitele controlului Curții de Conturi în materia achizițiilor publice",* în Dreptul nr. 7/2015, p. 87. În art. citat, autorul, raportându-se la cadrul legal existent la momentul scrierii studiului, consideră, că *de lege lata, controlul Curții de Conturi în materia contractelor de achiziții publice poate privi doar executarea, iar nu şi procedura de atribuire a acestora.* Dacă sub imperiul vechii Ordonanțe de Urgență nr. 34/2006, în prezent abrogată, lucrurile mai puteau fi discutate, actualul pachet legislativ în materia achizițiilor publice, reprezentat de Legea nr. 98/2016, Legea nr. 99/2016, Legea nr. 100/2016 şi Legea nr. 101/2016, nu lasă nicio îndoială asupra plenitudinii de competență a Curții de Conturi în a controla încheierea şi executarea acestui tip de contracte.

[5] C.S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 648.

a găsit de cuviinţă să le reglementeze, cum am arătat deja în primul capitol al prezentului volum, susţine acest lucru. Curţii Constituţionale i-a consacrat un întreg titlu, Curtea de Conturi a inserat-o în titlul *Economia şi finanţele,* iar *Avocatul Poporului* în cel privind drepturile şi libertăţile fundamentale, raportându-se, astfel, la misiunea pe care fiecare dintre cele trei autorităţi publice o exercită.

În concluzie, actuala arhitectură instituţională a României include, ca şi în alte state, pe lângă autorităţile publice care se circumscriu clasicei trinităţi a puterilor în stat, şi autorităţi publice autonome, care excedează acesteia şi care au misiunea să reprezinte elemente de echilibru, de prevenire a blocajelor instituţionale, de realizare a unei funcţionări suple şi coerente a fiecărei autorităţi publice în parte şi a statului, în ansamblul său.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XII

ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ LOCALĂ

§1. Organizarea administrativ-teritorială a statului român

Analiza acestei probleme impune mai întâi clarificarea noţiunii de „stat". *„Sub aspect juridico-administrativ, statul reprezintă ansamblul organizat al autorităţilor publice, având competenţă pe întreg teritoriul naţional-statal, local sau zonal, îndeplinind funcţii de putere-legislativă, executivă şi judecătorească"*[1].

Modul de organizare administrativ-teritorială a statului român îl regăsim în art. 3 alin. (3), potrivit căruia identificăm *comune, oraşe* şi *judeţe,* fiind recunoscută posibilitatea *ca unele oraşe să fie declarate, în condiţiile legii, municipii.* Noţiunea de *organizare administrativ-teritorială* evocă, într-o definiţie concisă, *delimitarea statului în unităţi administrativ-teritoriale*[2], ea fiind evocată şi prin sintagma de *decupaj administrativ*[3]. În teoria generală a organizării administrative a teritoriului şi realitatea statelor civilizate ale lumii, regăsim nivelul *central,* cel *de bază* şi nivelul *intermediar,* care, la rândul lor, pot să includă una sau mai multe tipuri de unităţi administrativ-teritoriale. Ca regulă, nivelul intermediar include două sau mai multe unităţi administrativ-teritoriale[4]. În România, într-un mod atipic, regăsim **două unităţi administrativ-teritoriale de bază**, respectiv **comuna** şi **oraşul,** cu posibilitatea ca unele oraşe să fie declarate prin lege **municipii**, şi **o unitate administrativ teritorială de nivel intermediar,** şi anume **judeţul.** Art. 3 alin. (3) se impune a fi coroborat cu art. 121 alin. (3) din Constituţie, care permite *constituirea de autorităţi ale administraţiei publice locale şi la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor.* Din interpretarea acestui text rezultă, pe de o parte, că **este recunoscută posibilitatea ca municipiile să aibă subdiviziuni administrativ-teritoriale,** iar pe de altă parte, că **la nivelul acestora pot fi constituite autorităţi autonome locale,** respectiv consilii locale şi primari. Mai mult chiar, denumirea art. 121 este aceea de *„autorităţi comunale şi orăşeneşti",* care constituie, în opinia noastră, **denumirea aplicată a autorităţilor administraţiei publice locale la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale de bază,** respectiv comunele şi oraşele. Corelativ, denumirea art. 122 este aceea de *„consiliul judeţean",* reprezentând particularizarea denumirii administraţiei deliberative de la nivelul judeţului ca unitate administrativ-teritorială de nivel intermediar. În conţinutul acestui articol, autorităţile administraţiei publice locale sunt evocate prin sintagmele *consilii comunale* şi *orăşeneşti,* care sunt coordonate de către *consiliul judeţean,* în scopul *realizării serviciilor publice de interes judeţean.* În baza acestei norme constituţionale, au fost constituite consiliile locale şi primarii celor şase sectoare ale municipiului Bucureşti.

---

[1] V. Stănescu, *Spaţiul public, op. cit.*, p. 229.

[2] D. Apostol Tofan, *Instituţii administrative europene,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 129.

[3] C.L. Popescu, *Autonomia locală şi integrarea europeană*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, pp. 35, 38.

[4] De exemplu, în Franţa regăsim *comuna,* ca unitate administrativ-teritorială care poate fi rurală şi urbană în egală măsură, şi *departamentul* şi *regiunea,* ca unităţi de nivel intermediar.

Reglementări privind *consiliile locale de sector* şi *primarii de sector* regăsim atât în Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale[1], cât şi prin alte acte normative[2], cum ar fi, spre exemplu, O.G. nr. 2/2001 pentru stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor. Această lege stabileşte pentru consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti *„o competenţă specializată în reglementarea contravenţiilor, şi anume domeniile expres arătate la alin. (3), la care se adaugă cele delegate prin hotărâre de către Consiliul General al Municipiului Bucureşti"*[3]. Reglementarea legală a acestei materii este reprezentată de Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului[4], care a suferit numeroase modificări şi completări, inclusiv abrogări, pentru o scurtă durată, în anul 1990[5], fiind repusă în vigoare în luna ianuarie a anului 1990[6].

§ 2. Istoric al reglementării administraţiei publice locale în România[7]

La nivelul fiecărui stat, există **două tipuri de organe administrative** din punctul de vedere al **întinderii în teritoriu a atribuţiilor** pe care le exercită: **organele administraţiei publice centrale,** care sunt **competente pentru întreaga ţară,** şi **organele administraţiei publice locale,** a căror **competenţă este raportată la limitele unităţilor administrativ-teritoriale în care au fost alese şi funcţionează.**

Cele două tipuri de administraţie nu sunt rupte unul de celălalt, între ele existând legături strânse, pe care le impune caracterul de stat naţional, unitar şi indivizibil al statului român. În egală măsură, între ele există şi delimitări necesare şi legitime, determinate de faptul că la baza organizării şi funcţionării administraţiei publice locale se află principiul constituţional al autonomiei locale[8].

În România regăsim vechi şi puternice tradiţii în ceea ce priveşte reglementarea administraţiei publice locale, a căror origine o putem identifica în primele decenii ale secolului al XIX-lea. Astfel, reglementări privind administraţia publică locală şi principiile care o guvernează au fost consacrate dintotdeauna în Constituţiile române. Mai mult chiar, primele reglementări privind descentralizarea administrativă şi autonomia locală le regăsim în Regulamentele organice, apoi în Legea comunală nr. 394 din 1/13 aprilie 1864 şi Legea pentru consiliile judeţene nr. 396 din 2/14 aprilie 1864[9].

---

[1] Exemplificăm prin capitolul V al acestei legi, care poartă denumirea de *Administraţia publică a municipiului Bucureşti.*

[2] O.G. nr. 2/2001 a contravenţiilor stabileşte, în art. 2 alin. (3) şi (4), competenţa în materie contravenţională a Consiliului General al Capitalei, respectiv a consiliilor locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti.

[3] O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ, *Regimul juridic al contravenţiilor. O.G. nr. 2/2001, comentată,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017, pp. 26-27 şi nota de subsol nr. 1, p. 27.

[4] Republicată în B. Of. nr. 54/27 iulie 1981.

[5] Abrogarea s-a realizat în baza art. 14 din Legea nr. 2/1989, publicată în B. Of. nr. 15 din 25 aprilie 1989, începând cu data de 25 aprilie 1989.

[6] Repunerea în vigoare s-a realizat prin Decretul-Lege nr. 38/1990, publicat în M. Of. nr. 14 din 23 ianuarie 1990, începând cu data de 23 ianuarie 1990.

[7] R.N. Petrescu, *Probleme ale administraţiei publice locale din România,* în Revista de Drept Public nr. 2/2002, pp. 57-63.

[8] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.*, p. 748.

[9] V. Prisăcaru, *Tratat, op. cit.*, p. 752.

Chiar dacă au cunoscut diverse schimbări de-a lungul timpului, autoritățile administrației publice locale sunt tradiționale şi ele s-au constituit prin reformele lui Cuza[1].

Constituția din 1866 conține trei prevederi care fac referire la administrația publică locală. În titlul III intitulat *Despre puterile statului,* capitolul IV poartă denumirea *Despre instituțiunile județene şi comunale.*

După norma de trimitere de la art. 106, conform căreia *instituțiunile județene şi comunale sunt regulate de legi,* art. 107 precizează ce principii vor sta la baza acestor legi, respectiv *descentralizarea administrațiunei cât mai completă şi independența comunală.* Prin art. 132 sunt prevăzute **legile care urmează să se adopte în cel mai scurt timp,** între care, pe primul plan, este aşezată **legea descentralizării administrative.**

Dispoziții similare regăsim şi în art. 108 al Constituției din 1923, cu precizarea că textul vine cu un plus de reglementare privind **alegerea membrilor consiliilor județene şi comunale** prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu, la care se pot adăuga şi **membri de drept** şi **membri cooptați,** între aceştia din urmă putându-se regăsi şi **femei majore.** În **Constituția din 1938,** care instaura un regim de dictatură regală, regăsim un singur articol succint, prin care se renunță a se proclama principiul descentralizării şi se trimite la o lege prin care să *se statornicească instituțiunile administrative.* Cele trei Constituții socialiste din 1948, 1952 şi 1965 reglementau într-un mod specific regimului totalitar această materie, care exclude principiile descentralizării şi ale autonomiei şi nu prezintă relevanță pentru problematica abordată, motiv pentru care nu vom proceda la prezentarea lor.

În Tezele Proiectului de Constituție, reglementări privind administrația publică locală, alături de cele privitoare la organizarea administrativ-teritorială a României, erau cuprinse chiar în titlul I, care era consacrat **principiilor fundamentale,** par. 17. Ultimul alineat al acestuia prevedea că *organizarea şi activitatea unităților administrativ-teritoriale au la bază* ***descentralizarea administrativă şi autonomia locală***[2].

Ulterior, prevederile privind organizarea administrativ-teritorială au rămas în titlul I (actualul art. 3), însă cele referitoare la administrația publică locală au fost transferate, într-o formă mai dezvoltată şi modificată, în titlul III al tezelor, capitolul III, a cărui denumire era **autoritatea administrativă** şi care, în secțiunea a 2-a, reglementa **instituțiile locale.**

Era o reglementare mult diferită de ceea ce s-a regăsit ulterior în proiect, care cuprindea dispoziții referitoare şi la principalele atribuții ale consiliilor locale, la fonduri, la exercitarea dreptului de asociere al consiliilor locale, inclusiv cu autorități locale din alte state[3].

În versiunea Proiectului de Constituție, titlul acestei secțiuni a fost acela de *administrație publică locală şi județeană.* În acest fel, s-a dorit să se facă o departajare

---

[1] L.C. Kund, *Reflecții privind controlul administrativ al actelor autorităților administrației publice locale,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009, p. 422.

[2] *Geneza Constituției României 1991. Lucrările Adunării Constituante,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, p. 62.

[3] *Geneza Constituției României 1991, Lucrările Adunării Constituante,* Regia Autonomă Monitorul Oficial Bucureşti, 1998, p. 451.

între două tipuri de administrație: cea constituită la nivelul **autorităților administrative de bază** și cea constituită la nivelul **unităților administrativ-teritoriale de nivel intermediar**[1].

Din economia textelor constituționale, care în prezent fac referire doar la *„administrația publică locală"* rezultă că legiuitorul constituant a circumscris înțelesul cuvântului *„locale"* în primul rând unităților administrativ-teritoriale de bază, comune și orașe. Prin extrapolare, înțelesul cuvântului locale a fost atribuit și subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, prin art. 121 alin. (3), care prevede că *„autoritățile prevăzute la alin. (1) se pot constitui și în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor"*. De aici, concluzia că *locale* sunt acele autorități ale administrației publice, alese în urma organizării scrutinului electoral potrivit legii, care au competență teritorială limitată la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale, respectiv comuna, orașul și județul[2]. În dezvoltarea normei constituționale, Legea nr. 215/2001 dispune[3] că *„atât comunele, cât și orașele, municipiile și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează autorități ale administrației publice locale"*[4].

În varianta inițială a Constituției, actualul art. 120 avea numărul 119 și era identic ca și conținut cu textul din proiectul Constituției, conform căruia *autonomia locală în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice.* În urma revizuirii Constituției, realizate prin Legea nr. 429/2003, textul a fost modificat, adăugându-se principiilor deja consacrate **deconcentrarea serviciilor publice și un nou alineat privind dreptul minorităților de a-și folosi limba natală în raporturile cu administrația publică locală** și cu *serviciile publice deconcentrate.*

§ 3. Drept comparat

3.1. Considerații generale. Problema organizării și funcționării administrației publice la nivel local preocupă lumea modernă, în general și Uniunea Europeană și statele membre în particular. Această preocupare se reflectă în plan **legislativ,** prin adoptarea, ca document fundamental, a Cartei europene privind autonomia locală, pe care o vom analiza în partea consacrată acestui principiu al administrației publice locale; în plan **instituțional,** ea se reflectă prin crearea de structuri publice sau de utilitate publică, a căror competență vizează acest important segment al administrației statelor membre[5]; în plan **academic,** se concretizează prin organizarea de manifestări științifice consacrate administrației publice locale în general și anumitor componente ale acesteia în particular[6]. Schimbul permanent de opinii între teoreticieni, practicieni

---

[1] A. Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituției, op. cit.,* p. 521.

[2] M. Tătuț, A. Păune, *Înțelesul termenului „locale" utilizat în Legea administrației publice locale nr. 215/2001,* în *Dreptul* nr. 1/2007, p. 147.

[3] În art. 20 alin. (1) și (2).

[4] E.L. Cătană, *Drept administrativ,* Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 60.

[5] Exemplificăm cu Observatory on Local Autonomy – O.L.A., care este organizat și funcționează pe lângă Universitatea Lille din Franța.

[6] Pentru exemplificare, menționăm colocviile organizate de O.L.A. (Observatory on Local Autonomy), structură organizată la nivelul Universității din Lille și coordonată de profesorul Stephane Guerard de la această Universitate, consacrate unor tematici privind administrația publică locală. În 2014, a fost organizat

şi oameni politici este inerent pentru evoluția administrației publice europene în plan local. Aceasta deoarece *„nu trebuie să uităm că rolul colectivităților locale este de a satisface nevoile locale, ca şi de a promova locul aleşilor în determinarea obiectivelor politice"*[1].

Soluțiile în ceea ce priveşte reglementarea administrației publice locale în Constituțiile Uniunii Europene diferă de la o țară la alta, fiind influențate de tradițiile istorice specifice fiecărei țări, de tipul de stat (unitar sau federal), de regimul politic din fiecare țară. De altfel, organizarea locală reflectă regimul politic, transpunând pe plan local spiritul şi instituțiile[2]. Ele reprezintă, cum se exprimă metaforic unul dintre specialiştii europeni de marcă în problematica administrației locale, *„arborele care ascunde pădurea, pentru că există pe plan local şi regional un mare număr de stabilimente sau organisme publice, ca societăți private sau asociații, depinzând de colectivitățile locale sau de stat"*[3].

Dacă în unele Constituții europene regăsim reglementări sumare, care de regulă trimit la lege, care să prevadă regimul administrației publice locale, în alte Constituții sunt rezervate părți întregi, titluri, capitole sau secțiuni[4].

3.2. Reglementarea administrației locale în unele republici din Uniunea Europeană. Constituția franceză din 1958 prin art. 72, conține o **normă de trimitere** la **lege** atât în ceea ce priveşte posibilitatea de a se crea alte colectivități teritoriale decât cele prevăzute de Constituție (comunele, departamentele şi teritoriile de peste mări), cât şi în ceea ce priveşte modul în care se administrează acestea, în mod liber, prin consilii alese. Pentru autonomia locală, Constituția franceză foloseşte termenul de **liberă administrare,** în art. 34, care stabileşte **domeniile rezervate legii,** între acestea regăsindu-se şi **principiile fundamentale ale liberei administrări a colectivităților locale, competențelor şi resurselor acestora.**

Doctrina subliniază faptul că, dacă descentralizarea administrativă priveşte numai raporturile statului cu colectivitățile teritoriale locale, libera administrare are în vedere şi raporturile pe care le stabilesc colectivitățile teritoriale locale între ele[5].

În acelaşi spirit, art. 28 din **Legea fundamentală pentru Republica Federală Germania** impune garantarea, pentru comune, a dreptului de a reglementa toate problemele comunității locale în cadrul legii, cu răspundere proprie. **Dreptul la autoadministrare e recunoscut nu numai comunelor, ci şi asociațiilor comunale.** Între domeniile rezervate **legislației exclusive a landurilor** regăsim, la art. 73 alin. (8), şi **statutul juridic al personalului permanent din serviciul Federației şi al organelor**

---

colocviul de la Bologna, în Italia, consacrat impactului crizei asupra administrației publice locale; în anul 2015, s-a derulat colocviul de la Nürenberg, în Germania, care a avut ca tematică formele de control exercitate asupra administrației publice locale, în cadrul căruia am prezentat controlul exercitat de Curtea de Conturi asupra administrației locale din România.

[1] S. Guerard, *Introduction,* în lucrarea L. Vandelli, S. Guerard (coord.), *L'impact de la crise économique sur les collectivités locales en Europe,* Institut Universitaire Varenne, 2017, ISSN 2491-1994, ISBN 978-2-37032-107-7, p. 333.

[2] I. Alexandru (coord.), Al. Negoiță, I. Santai, D. Brezoianu, I. Vida, S. Ivan, I. Popescu Slăniceanu, *Drept administrativ*, Ed. Omnia Uni S.A.S.T. Braşov, 1999, p. 242.

[3] S. Guerard, *Introduction,* în lucrarea L. Vandelli, S. Guerard (coord.), *L'impact de la crise économique sur les collectivités locales en Europe, art. cit,* p. 334.

[4] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii şi explicații,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 250.

[5] C.L. Popescu, *Autonomia locală şi integrarea europeană,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, pp. 85-86 şi opiniile acolo citate.

de drept public, care ţin în mod nemijlocit de federaţie, text ce trebuie coroborat cu art. 74 lit. a) alin. (1), conform căruia **legiferarea concurentă** se întinde, de asemenea, asupra salarizării şi existenţei personalului din serviciul public, legat printr-un contract de serviciu şi de fidelitate de drept public, în măsura în care nu intră în competenţa exclusivă de legiferare a federaţiei.

Aceste dispoziţii, pe lângă faptul că scot în evidenţă semnificaţia deosebită care se acordă în această ţară corpului funcţionarilor publici, au relevanţă şi în materia prezentată, pentru că şi în cadrul autorităţilor constituite la nivelul colectivităţilor locale îşi desfăşoară activitatea funcţionari publici. Aceasta este, poate, una dintre explicaţiile pentru care Germania este considerată a avea unul dintre cele mai eficiente sisteme de administraţie publică locală. **Constituţia Italiei** declară prin art. 5 că *Republica, una şi indivizibilă, recunoaşte şi favorizează autonomiile locale. În serviciile care depind de stat realizează* ***descentralizarea administrativă în cel mai mare grad posibil*** şi *adaptează principiile şi metodele legislaţiei sale la necesităţile* ***autonomiei şi descentralizării*** (s.n.).

Referirea din art. 5 la *autonomiile locale* şi folosirea pluralului pot fi explicate prin aceea că fiecare din unităţile administrativ-teritoriale existente în această ţară este declarată **autonomă** şi beneficiază de **regim juridic diferit al autonomiei,** reglementat prin Constituţie sau prin legi. Italia este considerată unul dintre cel mai puternic descentralizate state unitare, regiunile având inclusiv competenţa de a adopta norme cu putere de lege (ceea ce o apropie de un stat federal) în domeniile enumerate expres prin art. 117 din Constituţie sau prin alte legi constituţionale.

Regimul local în **Austria** se caracterizează prin faptul că *autonomia locală nu reprezintă o preocupare, deoarece federalizarea se substituie acestui principiu.* Însă comunele austriece se supun regulii **autoadministrării** şi dispun de o competenţă proprie, corespunzător situaţiei în care materiile respective nu sunt rezervate autorităţilor federale sau provinciale[1].

3.3. Administraţia locală în unele monarhii constituţionale din Uniunea Europeană

În categoria constituţiilor care conţin norme exprese în materie se încadrează **cele ale unor state** precum **Spania**, care consacră titlul VIII *organizării teritoriale a statului,* fiind vorba despre *comune, provincii şi comunităţi autonome.* Prin art. 140, Constituţia garantează **autonomia comunelor.** Există cazuri în care autonomia este înţeleasă, în unele regiuni sau provincii, într-un mod care depăşeşte limitele necesare funcţionării ei în graniţele unui stat unitar. La data finalizării prezentului tratat, se derulează proceduri declanşate de declararea, prin referendum, a autonomiei Cataloniei de statul unitar spaniol. Acest lucru a atras, pe de o parte, o atitudine de condamnare din partea autorităţilor naţionale, care se împotrivesc acestei perspective, iar pe de altă parte, reacţia defensivă a Cataloniei în a-şi apăra autonomia, care, prin acţiuni de stradă, a încearcat să convingă asupra faptului că nu renunţă la ceea ce a câştigat.

Şi provinciile şi comunităţile autonome se guvernează şi se administrează în mod autonom.

În **Marele Ducat de Luxemburg** regăsim reglementări privind administraţia locală în capitolul IX al Constituţiei din 1868, care poartă denumirea *Despre comune.* Comunele reprezintă **colectivităţi autonome pe o bază teritorială,** care

[1] I. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică*, R.A. Monitorul Oficial Bucureşti, 1994, p. 178.

dispun de **personalitate juridică, patrimoniu propriu,** iar ca autorități administrative, regăsim **consiliile comunale, alese direct de locuitori,** şi **primarii** care, alături de **consilieri,** îşi desfăşoară activitatea sub autoritatea unui **colegiu,** ales din rândul **consilierilor locali.**

3.4. Administrația locală în state care au aparținut regimului totalitar. În ceea ce priveşte țările foste comuniste, ne vom raporta la câteva dintre ele începând cu **Ungaria,** a cărei Constituție[1] prevede în art. F că *„teritoriul Ungariei cuprinde capitala, județe, oraşe şi localități, precum şi sate. Capitala, precum şi oraşele şi localitățile pot fi împărțite în districte".* Ea consacră o parte distinctă *administrațiilor locale,* prevăzând, în art. 31, că scopurile acestora sunt *administrarea afacerilor publice de interes local şi exercitarea puterii publice la nivel local.* Este recunoscută posibilitatea de a se organiza *referendumuri locale cu privire la orice aspect din cadrul atribuțiilor şi competențelor administrațiilor locale, aşa cum sunt stabilite printr-o lege.* Prin art. 32 se stabilesc atribuțiile care revin administrațiilor locale în gestionarea afacerilor publice locale, între care se regăsesc posibilitatea de a adopta decrete şi decizii şi să îşi stabilească norme privind organizarea şi funcționarea, taxele locale sau să se asocieze cu alte administrații locale[2]. Principiul *autonomiei* este şi el prevăzut prin recunoaşterea faptului că *administrațiile locale îşi administrează în mod autonom treburile.* Potrivit art. 33, *„organele reprezentative la nivel local sunt conduse de primari. Preşedintele unui organ reprezentativ județean este ales din rândul membrilor săi pe durata mandatului său".*

Toți reprezentanții administrațiilor locale, inclusiv primarii, sunt aleşi prin vot universal şi egal, direct şi secret, potrivit art. 35 alin. (1) al Constituției.

În ceea ce priveşte specificul administrației locale în această țară, un autor arată că se manifestă *o reducere considerabilă a competențelor locale,* corelativ cu *introducerea unei centralizări remarcabile în ansamblul administrației publice ungare, în numele, între altele, al simplificării şi eficacității administrației locale*[3].

Slovacia[4] este împărțită în opt regiuni, 77 de districte, acestea din urmă neavând rol administrativ[5]. Constituția acestui stat consacră capitolul IV *autonomiei teritoriale* şi prevede în art. 64 că *localitatea este unitatea de bază a autonomiei teritoriale. Autonomia teritorială vizează o localitate şi o unitate teritorială superioară.* Organismele localității sunt *consiliul local* şi *primarul.* Membrii consiliului local poartă denumirea de *deputați,* aleşi pentru un mandat de patru ani, prin vot secret, universal, egal şi direct. Mandatul primarului este tot de patru ani, el reprezentând, potrivit art. 69 alin. (3), *organul executiv al localității.*

Slovenia are *o lungă tradiție a regionalismului şi autoguvernării locale*[6]. Constituția[7] prevede în art. 138 că *locuitorii Sloveniei exercită autonomia locală prin*

---

[1] Avem în vedere varianta consolidată a Legii fundamentale din 1 octombrie 2013.

[2] E.S. Tănăsescu în Şt. Deaconu (coord.), I. Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu, *Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene,* Ed. Monitorul Oficial, vol. II, Editură şi Tipografie, 2015, p. p. 777.

[3] I. Balazs în lucrarea L. Vandelli, S. Guerard (coord.), *L'impact de la crise économique sur les collectivités locales en Europe, art. cit,* pp. 452-453.

[4] Adoptată prin Legea nr. 460/2002.

[5] Şt. Deaconu în Ş. Deaconu (coord.), I. Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu, *Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, op. cit.,* pp. 481-482.

[6] E.S. Tănăsescu în Ş. Deaconu (coord.), I. Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu, *Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, op. cit.,* p. 545.

[7] Adoptată în anul 1991.

localităţi şi alte comunităţi locale. Localităţile exercită atribuţii care includ *treburile locale ce pot fi reglementate de localitate în mod autonom,* însă *statul poate, prin lege, să transfere localităţilor anumite îndatoriri specifice,* însă *cu condiţia să asigure şi resursele financiare care să permită acest lucru.*

Ne oprim aici cu analiza; am dorit doar să evidenţiem anumite constante ale reglementării constituţionale în materia administraţiei publice locale. Este vorba despre: principiul autonomiei locale, care guvernează activitatea administraţiei publice în teritoriu; regăsirea de autorităţi ale administraţiei publice locale colegiale, deliberative şi unipersonale, executive; alegerea în mod direct a autorităţilor administraţiei publice locale; competenţă materială generală în rezolvarea problemelor comunităţii.

§ 4. Raţiunea şi semnificaţia modificărilor constituţionale din anul 2003

Dispoziţiile constituţionale privind administraţia publică locală fac parte din categoria celor care au cunoscut modificări importante prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituţiei. Prevederile introduse au vizat atât includerea unor dispoziţii noi, inexistente anterior, cât şi modificarea unor deja existente. Vom analiza astfel, în continuare, două categorii de modificări.

A. Modificări care privesc principiile constituţionale aplicabile administraţiei publice locale şi conţinutul lor. În varianta din 1991 a Constituţiei erau consacrate, după cum am menţionat, doar **două principii constituţionale, autonomia locală** şi **descentralizarea serviciilor publice**, iar fostul art. 122 referitor la prefect prevedea atribuţia acestuia de *a conduce* ***serviciile publice descentralizate*** *ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale.*

În literatura de specialitate s-a subliniat însă că prevederile constituţionale referitoare la principiul descentralizării serviciilor publice trebuie interpretate de o manieră elastică, legiuitorul constituant având în vedere nu numai **sensul strict al termenului,** care evocă înfiinţarea unor servicii publice în comune sau oraşe şi desfiinţarea lor la nivel judeţean sau central, ci şi **sensul deconcentrării serviciilor publice ale ministerelor sau consiliilor judeţene în unităţile administrativ-teritoriale**[1].

Pentru a se elimina însă orice confuzii în interpretare şi aplicare, o primă modificare a articolului a vizat completarea textului, care în versiunea iniţială avea un singur alineat, prin adăugarea unui al doilea alineat, prin care se garantează minorităţilor naţionale care au o pondere semnificativă dreptul de a folosi limba natală în raporturile cu administraţia publică locală şi cu serviciile publice deconcentrate, în condiţiile prevăzute de legea organică. În al doilea rând, au fost completate principiile constituţionale care guvernează administraţia publică locală cu principiul **deconcentrării serviciilor publice,** alături de **descentralizare** şi **autonomie.** Introducerea principiului deconcentrării este în acord cu doctrina occidentală actuală, conform căreia *„trebuie să se deconcentreze exerciţiul competenţelor administrative în*

[1] A. Iorgovan în A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Deleanu, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituţia României – comentată şi adnotată,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 269.

interiorul colectivităților locale. Aceasta, deoarece, dacă se poate guverna de departe, se poate administra bine numai de aproape"[1].

Prin proiectul de Lege de revizuire a Constituției asupra căruia s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 80/2014, s-a prevăzut completarea art. 120 alin. (1), care consacră principiile de organizare şi funcționare a administrației publice locale cu o nouă teză conform căreia *„descentralizarea serviciilor publice se realizează cu respectarea principiului subsidiarității, prin asigurarea integrală a resurselor financiare necesare pentru exercitarea, în bune condiții, a competențelor transferate"*. O asemenea completare ar fi legitimă, având în vedere faptul că *„practica administrativă de până acum a fost de transfer al unor atribuții din plan central în plan local, prin asigurarea parțială şi nu integrală a resurselor financiare"*[2]. Cum am putut constata din secțiunea referitoare la dreptul comparat, există state, cum este Slovenia, care au înscris deja în Constituțiile lor o asemenea condiționalitate. Credem că ea se impune şi pentru România, unde forța economică a unităților administrativ-teritoriale este mult mai precară, iar statul, care este un gardian al binelui public la nivel național, trebuie să sprijine administrațiile locale să exercite un rol similar la nivel local.

În aceeaşi categorie de modificări se include şi art. 123 alin. (4), care **exclude existența unor raporturi de subordonare între prefect şi autoritățile administrației publice locale şi județene, precum şi în cadrul autorităților locale şi județene unele față de celelalte.** Prin acelaşi text, s-a mai introdus o modificare pe care o vom analiza la paragraful următor.

B. Modificări care privesc autoritățile administrației publice de la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Trebuie menționat că, în forma inițială, Constituția nu conținea nicio referire la **preşedintele consiliului județean,** menționând exclusiv **consiliul județean** ca autoritate a administrației publice județene.

Prin art. 123 alin. (4) pe care l-am menționat anterior, care a consacrat inexistența vreunei subordonări între administrația județeană şi cea locală, s-a mai introdus un element de noutate, care priveşte, de astă dată, **sfera autorităților administrației publice locale,** pentru care se prevede că nu se află în raporturi de subordonare unele cu celelalte şi toate cu prefectul. Este vorba despre **preşedintele consiliului județean.** În mod paradoxal, deşi alin. (4) îl menționează şi îl aşază în categoria autorităților administrației publice de rang constituțional între care nu pot exista raporturi de subordonare, preşedintele consiliului județean nu mai este enumerat în alin. (5) al art. 123 între autoritățile administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale ale căror acte pot fi atacate de prefect în fața instanței de contencios administrativ. În opinia noastră, este vorba despre o incoerență a legiuitorului cu privire la statutul preşedintelui consiliului județean: **ori nu este autoritate a administrației publice de la nivel județean şi atunci nu trebuia menționată nici în alin. (4), ori are un asemenea statut şi atunci trebuia să fie prevăzut atât în alin. (4), cât şi în alin. (5) al art. 123.** Este vorba despre o carență de reglementare, care va trebui înlăturată la viitoarea revizuire constituțională.

---

[1] S. Guerard, *Introduction,* în lucrarea L. Vandelli, S. Guerard (coord.), *L'impact de la crise économique sur les collectivités locales en Europe, art. cit,* p. 333.

[2] M.C. Apostolache, *Revizuirea normelor constituționale privitoare la administrația publică locală în viziunea Curții Constituționale a României,* în *Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 94.

§ 5. Sfera principiilor şi semnificaţia lor

La baza organizării şi funcţionării administraţiei publice locale se află anumite principii. *„Dacă ne raportăm la principiile contemporane de organizare a administraţiei publice locale, vom reţine că organizarea administraţiei publice locale din România potrivit actualei Constituţii se bazează pe aplicarea principiilor fundamentale dominante în prezent nu doar în Europa, ci peste tot în lume"*[1]. Noţiunea de **principiu de organizare şi funcţionare a administraţiei publice în unităţile administrativ-teritoriale** evocă acele prescripţii generale, cu caracter obligatoriu, înscrise în Constituţie şi în legi, care stabilesc direcţiile fundamentale în baza cărora se constituie, se organizează şi funcţionează autorităţile administraţiei publice locale, raporturile care se stabilesc între ele şi formele de control cărora ele se supun[2].

În ceea ce priveşte semnificaţia termenului de *principiu,* acesta evocă *„un element fundamental, idee de bază pe care se întemeiază o teorie, un sistem, o normă de conduită etc."*[3]. Din perspectiva acestei semantici, sintagma de *principiu fundamental,* pe care o regăsim adesea utilizată, are o încărcătură pleonastică certă. Lucrurile se schimbă însă atunci când ne raportăm la *principii prevăzute de Legea fundamentală,* pentru că formula le denumeşte prin raportare la izvorul lor, care e Legea fundamentală.

O primă categorie de principii include pe cele consacrate de Legea fundamentală a statului, ceea ce ne permite să ne referim la **principii de rang constituţional,** iar cea de-a doua categorie vizează **principiile legale,** consacrate de Legea organică nr. 215/2001, republicată, cu modificările şi completările ulterioare.

Alături de Legea nr. 215/2001[4], regăsim reglementate principii şi în alte acte normative de referinţă în ceea ce priveşte organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale, cum ar fi Legea nr. 195/2006 a descentralizării[5], Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului[6], Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, pentru modificarea Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, precum şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali.

În baza Constituţiei şi a Legii nr. 215/2001, pot fi identificate următoarele principii de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale: **autonomia locală, deconcentrarea serviciilor publice, descentralizarea, posibilitatea folosirii limbii minorităţilor naţionale în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu serviciile publice deconcentrate, legalitatea, eligibilitatea autorităţilor administraţiei publice locale şi consultarea populaţiei în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit.** Dacă ar fi să analizăm **particularităţile** pe care le prezintă aceste **principii,** putem avea în vedere următoarele:

a) **sfera lor de aplicare** priveşte în egală măsură **administraţia publică de la nivelul de bază** (comună, oraş, municipiu) şi **administraţia publică de nivel intermediar** (judeţ);

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 3, p. 298.

[2] C. Manda, *Drept administrativ, Tratat elementar,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 421.

[3] Potrivit DEX 1975, p. 744.

[4] Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

[5] Publicată în M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006; Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004, cu modificările şi completările ulterioare.

[6] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

b) **unitățile administrativ-teritoriale** în cadrul cărora se constituie autoritățile administrației publice locale sunt **persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină şi patrimoniu propriu;**

c) aplicarea acestor principii nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar şi indivizibil al statului român, consfințit prin primul articol al Legii fundamentale;

d) **condițiile şi limitele** de exercitare a acestor principii sunt **prestabilite de lege;**

e) în exercitarea acestor principii, autoritățile administrației publice locale au o **competență materială generală**, ele pot să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice. În ceea ce priveşte **competența teritorială** a acestor autorități, ea este limitată la unitatea administrativ-teritorială în care ele au fost alese şi funcționează;

f) între autoritățile administrației publice locale de la nivelul unităților administrativ-teritoriale, precum şi între acestea şi prefect nu există raporturi de subordonare.

§ 6. Principii de rang constituțional

În ceea ce priveşte **principiile constituționale,** în urma modificărilor aduse Constituției prin Legea nr. 429/2003 şi Legii nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/2006, pot fi identificate în prezent patru principii, față de două câte erau prevăzute în forma inițială a acestuia[1]. Este vorba despre **descentralizare, autonomia locală, deconcentrarea serviciilor publice** şi **posibilitatea folosirii limbii minorităților naționale în relațiile cu autoritățile administrației publice locale şi cu serviciile publice deconcentrate.**

„Deconcentrare, descentralizare, acestea sunt două cuvinte-cheie în materie de organizare administrativă. Excepție fac autoritățile care sunt în fruntea statului (președintele de Republică, primul-ministru, miniştrii). Orice altă autoritate administrativă este, în principiu, plasată fie într-un statut de deconcentrare, fie într-unul de descentralizare"[2]. Folosind o terminologie larg întâlnită, **autoritățile publice sunt fie autorități deconcentrate, fie autorități descentralizate.**

§ 7. Descentralizarea

Într-o lucrare apărută în anul 2016, datorită diligențelor colegei şi prietenei noastre din Basarabia, profesoara Maria Orlov[3], am publicat un articol consacrat *mutațiilor legislative şi instituționale petrecute în administrația publică românească,* în care susțineam, în esență, că, deşi au trecut peste 25 de ani[4] de la abandonarea, cu sacrificiu, a regimului totalitar în favoarea celui democratic, lucrurile încă nu sunt aşezate în

[1] Precizăm că fostul art. 119, devenit art. 120 după revizuirea şi republicarea Constituției, prevedea că *„administrația publică locală din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale şi pe cel al descentralizării serviciilor publice".*

[2] R. Chapus, *Droit administratif général,* t. I, 7 éd., Paris, Montchrestien, 1992, p. 312.

[3] Avem în vedere lucrarea M. Orlov (coord.), *L'organisation de l'adminsitration publique locale en Moldavie,* Editions universitairs européennes, 2016, ISBN 978-639-52628-8.

[4] La acea dată, între timp vorbim despre peste 28 de ani.

ceea ce priveşte administraţia publică românească[1]. Invocăm, în acest context, principiul descentralizării, care a parcurs mai multe „canoane" sub aspect legislativ. Avem în vedere faptul că iniţial Constituţia a consacrat exclusiv acest principiu, pentru ca ulterior să-i adauge *deconcentrarea serviciilor publice*, el rămânând evocat în legislaţie şi doctrină prin conceptul *descentralizare,* fără referirea la serviciile publice. Sub aspect legislativ, din 1990 încoace au fost deja adoptate două legi ale descentralizării, fiind în vigoare în prezent Legea nr. 195/2006, însă a existat şi un alt proiect de act normativ prin care s-a dorit să se creeze alte baze normative ale descentralizării, pe care Curtea Constituţională l-a invalidat. Toate acestea reprezintă preocupări care demonstrează, cum spuneam, că lucrurile încă nu sunt clarificate sub aspect legislativ şi instituţional şi că, în perspectiva în care însăşi organizarea administrativ-teritorială se va modifica, sunt de aşteptat modificări şi în ceea ce priveşte regimul juridic al acestui important principiu, enumerat primul de art. 120 alin. (1) în succesiunea celor trei articole, după el urmând deconcentrarea serviciilor publice şi autonomia locală. În opinia noastră, **primul în enumerare ar fi trebuit să fie autonomia locală** şi apoi descentralizarea şi deconcentrarea, dat fiind faptul că **principiul care străbate ca un fir roşu funcţionarea administraţiei publice locale în statele moderne este autonomia locală,** evocată şi prin termeni precum **autoadministrarea** sau **autoguvernarea.**

Descentralizarea este sistemul care are la bază recunoaşterea interesului local, distinct de cel naţional, localităţile dispunând de structuri organizatorice, funcţionale şi un aparat propriu, afectat interesului local[2]. Precizăm că principiul descentralizării administrative a fost proclamat încă din primii ani ai Revoluţiei Franceze din 1789, moment de la care în Europa s-a pus problema trecerii de la centralizarea conducerii statelor la descentralizarea acestei conduceri, a descentralizării administrative în ansamblul ei[3]. Descentralizarea este mai amplă şi mai profundă, ea exprimând o filosofie democratică şi liberală[4].

Descentralizarea este un instrument pentru a realiza democratizarea administraţiei publice şi a oferi servicii publice mai eficiente[5].

Actuala Lege a descentralizării nr. 195/2006 defineşte acest principiu, în art. 2 lit. l), astfel cum a fost el modificat prin O.U.G. nr. 42/2016[6] ca fiind *transferul de competenţă administrativă şi financiară de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul administraţiei publice locale.* Este interesant de semnalat faptul că, în punctul său de vedere referitor la revizuirea Constituţiei României, Comisia de la Veneţia a tratat deosebirea dintre deconcentrare şi descentralizare, afirmând că prima depinde de existenţa unor unităţi teritoriale în care statul este prezent prin serviciile sale, în timp ce cea de-a doua se referă la existenţa unor unităţi teritoriale ale căror organisme sunt alese şi exercită anumite puteri în nume propriu[7].

---

[1] V. Vedinaş, *Mutations legislatives et institutionales dans l'adminsitration publique en Roumanie,* în M. Orlov (coord.), *L'organisation de l'adminsitration publique locale en Moldavie, op. cit.,* pp. 20-26.

[2] E. Popa, *Autonomia locală în România,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 121.

[3] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.*, p. 751.

[4] I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 381.

[5] A. Dragodan, *Legalitatea şi oportunitatea actelor autorităţilor administraţiei publice locale descentralizate,* Caiet Ştiinţific nr. 11/2009, p. 434.

[6] O.U.G. nr. 42/2016 privind stabilirea unor măsuri financiare şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative, publicată în M. Of. nr. 492 din 30 iunie 2016.

[7] R. Carp, *Strategii şi propuneri de reformă a administraţiei publice în perspectiva integrării europene,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 114 şi nota de subsol 39.

Ca fenomen social, descentralizarea reprezintă transferul de autoritate şi de responsabilităţi pentru funcţiile publice dinspre nivelurile centrale (Guvern) spre cele locale (administraţiile locale)[1].

Descentralizarea este mai mult decât un principiu de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale, ea este un **proces** care se desfăşoară în baza unor principii. **Principiile** în baza cărora se desfăşoară procesul de descentralizare au fost reglementate prin art. 3 din Legea nr. 195/2006 a descentralizării, care a abrogat vechea lege-cadru privind descentralizarea nr. 339/2004[2].

Acestea sunt:

a) principiul **subsidiarităţii**[3], termen care derivă din latinescul *subsidiarius* sau *subsidior,* care *„desemna la origine liniile sau trupele de rezervă, care erau chemate să întărească armata în caz de nevoie"*[4]. Cum remarcă şi autorii citaţi, este o etimologie *destul de semnificativă,* pe care se poate construi, fără dificultate, filosofia actuală a acestui principiu.

El constă în exercitarea competenţelor de către autoritatea administraţiei publice locale situată administrativ cel mai aproape de cetăţean şi care dispune de capacitatea administrativă necesară. În epoca modernă şi contemporană, principiul subsidiarităţii poate fi regăsit atât ca **principiu de drept intern**, reglementând raporturile dintre stat şi colectivităţile politico-teritoriale, cât şi ca **principiu de drept internaţional**[5]. În raporturile dintre stat şi colectivităţile teritoriale autonome, principiul subsidiarităţii este înscris în art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale[6]. În plan intern, principiul subsidiarităţii îşi găseşte aplicare nu numai în raporturile cu autonomia locală, ci şi cu deconcentrarea administrativă, care este şi ea o reflectare a principiului subsidiarităţii, potrivit căreia competenţa decizională trebuie să revină administraţiei teritoriale de stat, care este mai apropiată de cetăţean, şi nu administraţiei centrale a statului[7]. În raporturile dintre statele membre şi Uniunea Europeană, principiul subsidiarităţii este consacrat în dreptul european.

Termenul de ***subsidiaritate*** a fost introdus iniţial prin Tratatul de Maastricht[8] ca mod de reglare a exerciţiului puterii de reglementare Stat-Uniune, având în vedere că

---

[1] A.M. Bercu, E. Chelaru, *Sisteme administrative publice locale din ţările Uniunii Europene în contextul descentralizării,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, p. 403.

[2] Publicată în M. Of. nr. 668 din 26 iulie 2004.

[3] Cuvântul „subsidiaritate" îşi are sorgintea în latinescul *subsidiaries (subsidiar),* care desemnează, la origine, liniile sau trupele de serviciu chemate să întărească armata în caz de nevoie. Pornind de aici, accepţiunea de *susţinere, întărire* şi, figurativ, ajutor, susţinere. Pentru dezvoltări, B.M.C. Predescu, *Subsidiaritatea – Principiu funcţional al Uniunii Europene sau simplu instrument?,* în M. Duţu, D.C. Dănişor (coord.), *O viaţă dedicată dreptului,* I. Dogaru, Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015, p. 277.

[4] B.M.C. Predescu, I. Predescu, A. Roibu, *Principiul subsidiarităţii,* R.A. Monitorul Oficial, Bucureşti, 2001, p. 35.

[5] D.M. Vesmaş, *Aspecte privind principiul subsidiarităţii în lumina Tratatului constituţional al Comunităţii şi Uniunii Europene,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative,* Caietul Ştiinţific nr. 8/2006, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 145.

[6] Adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985; România a semnat acest act internaţional la 4 octombrie 1994 şi l-a ratificat prin Legea nr. 199/1997, publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997, cu excepţia art. 7 pct. 2.

[7] C.L. Popescu, *Autonomia locală şi integrarea europeană,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, pp. 318-319.

[8] Prin art. B, devenit în redactarea Tratatului Uniunii Europene art. 5, în care se afirmă că, „în domeniile care nu sunt de competenţa sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, în conformitate cu principiul subsidiarităţii, decât în cazul şi în măsura în care obiectivele acţiunii preconizate nu pot fi realizate într-un mod satisfăcător de statele membre, însă pot fi realizate mai bine la nivel comunitar datorită dimensiunilor sau efectelor acţiunii preconizate".

în majoritatea componentelor de care se bucură aceasta din urmă, sunt competențe concurente cu cele exercitate în continuare de state.

Ea reprezintă astfel „un principiu reglator al exercițiului puterii de reglementare şi nu unul de atribuire de competențe"[1]. În conformitate cu art. 5 alin. (3) al Tratatului privind Uniunea Europeană (versiunea consolidată), *„în temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă şi în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional şi local, dar, datorită dimensiunilor şi efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii"*. Rezultă din interpretarea acestui text că el consacră două criterii aferente acestui principiu, respectiv *obiectivele acțiunii să nu poată fi realizate în mod satisfăcător de statele membre* şi *acele obiective să poată fi realizate mai bine la nivelul Uniunii*[2]. Prin **Protocolul (nr. 2)** la Tratatul privind Uniunea Europeană (versiunea consolidată) a fost reglementat **modul de aplicare a principiului subsidiarității şi proporționalității,** conferindu-se parlamentelor naționale ale statelor membre competența de a emite un **aviz motivat**, în termen de opt săptămâni de la data când le-au fost transmise proiectele de acte legislative în care **să expună motivele pentru care consideră că proiectul în cauză nu este conform principiului subsidiarității.** O asemenea semnificație, confirmată şi de prevederile legii-cadru a descentralizării, face ca principiul să îşi păstreze valențe deosebite şi în dreptul intern, nu doar în cel al Uniunii Europene.

b) principiul **asigurării resurselor corespunzătoare atribuțiilor transferate,** care transpune în plan normativ obligația celui care transferă atribuții, de a pune la dispoziție mijloacele prin intermediul cărora aceste atribuții să fie în mod concret duse la îndeplinire. Altfel, descentralizarea ar fi o formă fără fond;

c) principiul **responsabilității autorităților administrației publice locale în raport cu competența ce le revine,** care impune obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică;

d) principiul **asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii şi reguli obiective,** care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia financiară;

e) principiul **echității,** care implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice şi de utilitate publică;

f) principiul **constrângerii bugetare,** care interzice utilizarea de către autoritățile administrației publice centrale a transferurilor speciale sau a subvențiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

Nu există descentralizare decât în condițiile în care atribuțiile trecute în sarcina autorităților locale, primării, consilii locale sau consilii județene sunt însoțite de alocările bugetare corespunzătoare. Descentralizarea financiară apare astfel ca o componentă majoră a procesului de descentralizare[3].

Rațiunea care a atras nevoia de descentralizare a fost reprezentată de *nevoia unei mai bune gestiuni a puterii executive în teritoriu*[4]. Aceasta, deoarece, cum explică

---

[1] B.M.C. Predescu, *Subsidiaritatea..., art. cit.*, p. 284.

[2] M. Enache, *Rolul Parlamentului în consolidarea democrației subsecvent adoptării Constituției României,* în Dreptul nr. 9/2011, p. 31.

[3] M. Preda, *Unele considerații privind descentralizarea serviciilor publice,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009, p. 534.

[4] B.M.C. Predescu, I. Predescu, A. Roibu, *Principiul subsidiarității, op. cit.*, p. 48.

autorii citați și susține întreaga doctrină de specialitate, autoritățile locale, fiind mai aproape de cetățean, sunt cele mai în măsură să cunoască nevoile cetățenilor și să identifice măsurile cele mai potrivite de satisfacere a lor.

Descentralizarea se identifică prin următoarele **elemente definitorii:** autoritățile din teritoriu sunt persoane publice autonome, alese de colectivitățile teritoriale; autoritățile din teritoriu dispun de o putere de decizie proprie, ele având un dublu statut, atât în luarea hotărârilor care privesc gestionarea și administrarea treburilor, cât și în transpunerea lor în practică; colectivitățile locale dispun de autorități administrative proprii pentru satisfacerea intereselor publice, precum și de mijloace materiale, financiare și umane necesare[1]; între autoritățile centrale și cele locale din teritoriu nu există raport de subordonare ierarhică. Aceasta nu înseamnă că autorităților centrale le este indiferent în ce mod acționează autoritățile din teritoriu. Ele sunt preocupate de activitatea desfășurată de serviciile descentralizate, dispunând și de mijloace prin care iau cunoștință despre conținutul acestei activități. Descentralizarea reprezintă, aparent, o alternativă la centralizarea excesivă și constă în posibilitatea recunoscută de puterea centrală colectivităților locale să adopte în anumite domenii acte și să desfășoare activități fără să ceară în prealabil aprobarea centrului sau să-l consulte. Consecința descentralizării este că anumite servicii publice de interes județean sunt transferate din competența centrului în cea a unor autorități ale administrației publice locale, care beneficiază de independență față de puterea centrală, sunt autonome și nu i se subordonează[2]. Descentralizarea nu reprezintă însă opusul centralizării, ci micșorarea ei, diminuarea concentrării puterilor[3].

Prin O.U.G. nr. 42/2016 privind stabilirea unor măsuri financiare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, s-a prevăzut că *„ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale stabilesc standarde de cost pentru finanțarea unor servicii publice și de utilitate publică care au fost descentralizate și standarde de calitate aferente asigurării funcționării acestora de către autoritățile administrației publice locale, în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a legii sectoriale de descentralizare"*[4]. Aceste standarde de cost și de calitate sunt:

– **elaborate** în colaborare cu structurile asociative ale administrației publice locale, sub **coordonarea** Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene, în calitatea acestuia de minister de resort;

– **aprobate** prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerelor sau a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice locale, cu avizul Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene, și **actualizate** periodic, stând la baza determinării și alocării sumelor defalcate de la bugetul de stat către bugetele locale;

– **obligatorii** pentru autoritățile administrației publice locale cărora le revine **responsabilitatea** respectării lor. Legea recunoaște posibilitatea ca aceste standarde să fie modificate doar pe baza veniturilor proprii[5].

---

[1] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Universității „Lucian Blaga", Sibiu, 2002, pp. 215-216.

[2] C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan,* Ed. All Beck, București, 2003, p. 97.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ,* vol. I, ed. a III-a, *op. cit.*, p. 299.

[4] Art. 9 alin. (1) din Legea nr. 195/2006, astfel cum a fost el modificat prin O.U.G. nr. 42/2016.

[5] Aceste reguli se regăsesc în art. 9 alin. (1) din Legea nr. 195/2006, astfel cum a fost el modificat prin O.U.G. nr. 42/2016.

Din conținutul acestor prevederi rezultă preocuparea legiuitorului pentru a asigura o descentralizare reală, responsabilă şi eficientă, din care statul nu este eliminat, el având misiunea să consacre dimensiunile procesului de descentralizare, în limitele cărora autoritățile locale să acționeze. Este ceea ce susținem în permanență şi, din păcate, în România nu este suficient de bine înțeles, şi anume faptul că **autonomia şi descentralizarea se realizează în condițiile şi în limitele trasate de legiuitor,** printr-un just echilibru al acțiunii autorităților statale şi al celor locale.

Problema modului în care se realizează descentralizarea prezintă particularități de la un stat la altul. Fiecare națiune este interesată să realizeze gradul şi modalitățile de descentralizare care să corespundă întinderii teritoriului, mărimii populației, condițiilor economice şi politice existente, tradițiilor[1].

Prin exprimarea formulei celebre anterior menționate, care arată că *se poate guverna de departe, dar se poate administra numai de aproape*[2], s-a dorit să se evidențieze faptul că într-un stat nu pot exista numai organe centrale ale administrației publice fără existența şi organizarea celor locale[3].

Formele descentralizării. Doctrina recunoaşte existența a două forme de descentralizare: **descentralizarea teritorială** şi **descentralizarea tehnică**[4]. Prima formă are la bază *existența unei comunități de interese ce urmează a fi realizate de organe alese de cetățeni dintr-o subdiviziune teritorială, învestite cu competență materială generală.*

Descentralizarea teritorială presupune recunoaşterea unei anumite autonomii colectivităților locale, circumscripțiilor administrative sau teritoriale care, în condițiile legii, se administrează ele însele. În acest fel, se previne *„apoplexia centrului"* şi stimulează *„circulația sanguină"* a întregului sistem administrativ[5]. În cazul **descentralizării tehnice,** aceasta este generată de rațiuni mai mult de eficiență a activității şi ea se realizează de anumite persoane morale de drept public, denumite tradițional *„stabilimente publice locale"*, învestite cu prestarea anumitor servicii publice, în mod independent de serviciile prestate de organele statului[6]. Constatăm astfel că **descentralizarea teritorială** răspunde unor nevoi legate de diversitatea socială şi politică a țării, unor aspirații de ordin politic, în vreme ce **descentralizarea tehnică** satisface interese legate de necesitatea unei repartizări armonioase a funcțiilor între diferite ramuri ale administrației, răspunzând astfel unor preocupări de eficiență, de gestionare a intereselor locale[7]. În concluzie, **descentralizarea administrativ-teritorială** înseamnă construcția pe plan local a unei administrații diferite de cea de stat, pe când prin **descentralizarea tehnică** se realizează o deplasare în teritoriu a unor organe componente ale administrației publice[8]. Existența principiului descentralizării impune

---

[1] C. Dissescu, *Curs de drept public român*, vol. III, *Dreptul administrativ*, Stabilimentul Grafic IV Socec, Bucureşti, 1891, pp. 829-852, p. 845.

[2] Este formula introductivă a unui decret francez din 1852, preluată apoi în doctrina franceză.

[3] C.P. Onete, *Considerații privind necesitatea deconcentrării administrativ-teritoriale, descentralizării şi regionalizării României,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009, p. 510.

[4] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 453-454; I. Vida, *Puterea executivă şi administrația publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, p. 193.

[5] I. Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale, op. cit.*, p. 382.

[6] I. Nicola, *Autonomie locală sau centralism – privire critică asupra legislației,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 283.

[7] I. Nicola, *Managementul serviciilor publice locale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, pp. 44-45.

[8] I. Alexandru, *Tratat de administrație publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 361.

mai multe **condiții,** şi anume: subdiviziunea teritorială să dispună de personalitate juridică; autoritățile autonome locale să dispună de o reală independență în raport cu autoritățile centrale, cu excluderea oricărei forme de ierarhie, dar cu admiterea unui drept de supraveghere a modului în care se realizează activitatea serviciilor descentralizate.

Această independență trebuie să vizeze atât elaborarea deciziilor, cât şi transpunerea lor în practică, existența unor mijloace necesare administrării şi gestionării efective a treburilor publice. Trebuie precizat că **descentralizarea administrativă nu trebuie confundată cu descentralizarea politică,** aceasta din urmă implicând federalismul[1]. În doctrină sunt recunoscute şi anumite **limite ale descentralizării.** *„Prin descentralizare se renunță la unitatea caracteristică centralizării, rezervându-se colectivităților locale, în primul rând, sarcina de a-şi rezolva problemele şi de a-şi satisface interesele lor specifice"*[2]. Descentralizarea nu este un concept nou, ea constituind o componentă semnificativă a politicilor în țările dezvoltate de multe decenii[3]. Am mai menționat faptul că descentralizarea nu poate fi concepută într-o formă absolută. Ea nu poate fi înțeleasă ca o independență totală a organelor autonome față de organele statale. Unui asemenea mod de înțelegere i se opune caracterul unitar al statului în granițele căruia funcționează. Statul, ca reprezentant al ansamblului, trebuie să se afle în permanență în raport cu reprezentanții elementelor ansamblului. *„Este deci normal ca guvernanții să dispună de un drept de a veghea sau, pentru a folosi un termen juridic mai apropiat, de un drept de* ***tutelă*** *asupra deciziilor luate de colectivitățile descentralizate"*[4]. Fără a reprezenta un sistem de organizare perfect, descentralizarea administrativă şi-a dovedit viabilitatea în toate statele cu democrație dezvoltată şi cu economie de piață, motiv pentru care apreciem că ea trebuie dezvoltată şi în sistemul administrativ românesc[5]. **Accelerarea procesului de descentralizare** este considerată unul din **pilonii strategiei de reformă a administrației publice,** consacrată ca atare în programele politice ale tuturor guvernelor care au existat până în prezent, inclusiv al programului politic al guvernării actuale[6]. Descentralizarea nu constituie un **scop** în sine, ci un **mijloc** prin intermediul căruia se facilitează apropierea nivelului la care se ia decizia de cel care urmează a suporta consecințele ei[7].

În stadiul actual al evoluției societății româneşti, ceea ce se impune cu necesitate este nu copierea unui model sau conceperea unuia nou, ci eliminarea din structurile şi sistemul de relații existente a acelor elemente şi pârghii care afectează buna funcționare a serviciilor publice, relația cetățean-administrație publică şi care se opune transferului de competență de la stat către colectivitățile locale[8].

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a III-a, p. 299.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a III-a, p. 299.

[3] Ş. Deaconu, *Bună guvernare şi descentralizare,* în Revista de Drept Public nr. 3/2003, p. 24.

[4] P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 13ème éd., Masson, 1994, p. 51).

[5] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, pp. 181-182.

[6] Ş. Deaconu, *La reforme de l'administration publique – facteur necessaire de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne*, în coord. C. Călinoiu, *La science du droit, Realités et perspectives,* (Collections d'études dediés au Professeur dr. Victor Duculescu, V.I.S. Print, Bucureşti, 2004, p. 412).

[7] G. Vrabie, M. Bălan, *Organizarea politico-etatică a României*, Institutul European, Iaşi, 2004, p. 32.

[8] N. Miulescu, *Administrația publică din România în contextul politicii regionale europene,* în *Realități şi perspective ale procesului de integrare a României în Uniunea Europeană,* Caietul Ştiințific nr. 10/2008, p. 268.

În proiectul Codului administrativ, **descentralizarea** este definită, alături de alți termeni, în art. 5 lit. bb), ea reprezentând *transferul de atribuții administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare.* Este o definiție clară, care cuprinde elementele esențiale ale regimului juridic al descentralizării, respectiv în ce constă ea, ce îi dă identitatea. Dispoziții mai ample regăsim în partea a IV a proiectului de Cod, consacrată *administrației publice locale,* al cărei titlu II este consacrat *descentralizării.* Fără a ne apleca asupra analizei acestui titlu, menționăm doar că el cuprinde, într-o formă esențializată, regulile cuprinse în actuala reglementare-cadru a descentralizării. Elementul de noutate, sub aspectul tehnicii de redactare, constă în faptul că proiectul de Cod consacră titlul următor reglementării *regimului general al autonomiei locale.*

§ 8. Deconcentrarea serviciilor publice

În doctrina occidentală actuală, deconcentrarea este definită ca fiind *„un transfer de putere din interiorul aceleiași persoane morale către un nivel teritorial inferior"*[1]. Un asemenea transfer presupune pentru stat, cum explică autorii citați, faptul că el își *deleagă misiunile de la eșalonul național spre cel periferic.*

Deconcentrarea ne apare astfel ca o formă specifică de exprimare a centralizării. Ea este determinată de faptul că nevoile practice au determinat o atenuare a sistemului centralizat, acordându-se unor servicii și unor funcționari publici ai statului dreptul de a soluționa ei înșiși problemele care nu mai sunt înaintate centrului spre rezolvare[2]. Ea *„constă pentru Guvern în a delega o putere de decizie autorităților administrative ale statului implantate în teritoriu"*[3].

Subliniem faptul că reglementări privind deconcentrarea regăsim în actuala lege a descentralizării, care în art. 2 litera j) o definește ca fiind *redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu.*

Un mare autor de drept public definea deconcentrarea ca reprezentând diminuarea puterii centrale prin acordarea unei autorități publice locale, ai cărei titulari sunt numiți de puterea centrală, a dreptului de a lua decizii pe plan local[4].

Constatăm astfel că un efect al deconcentrării este acela că puterea centrală renunță la o parte din prerogativele sale, pe care le distribuie unor autorități publice locale[5].

De aceea, într-o formulare simplă, deconcentrarea poate fi definită ca reprezentând o deplasare în plan local a unor activități desfășurate de administrația publică centrală[6].

---

[1] B. Stirn, Y. Aquila, *Droit public français et européen, op. cit.,* p. 38.
[2] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 55.
[3] F. Dreyfus, F. d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives,* Paris, Economica, 4ème éd., 1993, p. 231.
[4] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, București, 1934, p. 611.
[5] C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan, op. cit.,* p. 95.
[6] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Sylvi, București, 2001, p. 38.

La fel de sintetic, un alt autor defineşte deconcentrarea ca fiind acțiunea de transferare, la nivelul agenților administrativi locali, a unora dintre prerogativele decizionale[1].

Între deconcentrare şi descentralizare teritorială nu trebuie pus semnul egalității. Ele au **elemente care le aseamănă şi elemente care le deosebesc fundamental.** Ceea ce le **uneşte** este faptul că **decizia este luată de o autoritate care se află implantată în teritoriu.**

Ceea ce le **deosebeşte** este **natura diferită a organului care ia decizia.** În cazul deconcentrării, un organ de stat, iar în cazul descentralizării, un organ autonom ales de comunitatea locală. Agenții din teritoriu, în cazul deconcentrării, nu mai sunt simple instrumente ale centrului, ei dispun de o anumită competență, au atribuții şi responsabilități[2].

În doctrină se adaugă un element suplimentar raportului dintre cele două principii, susținându-se că *„deconcentrarea administrativă coexistă cu descentralizarea, care permite colectivităților locale să îşi administreze singure problemele de interes local sub controlul puterii centrale"*[3].

Anumite inconveniente ale centralizării se mențin însă, pentru că structurile deconcentrate sunt numite şi revocate din funcție de centru, căruia i se subordonează şi în fața căruia sunt direct răspunzătoare. Principiul deconcentrării a fost introdus prin Constituția revizuită.

Deconcentrarea se identifică prin următoarele elemente:

a) ea reprezintă o modalitate particulară de manifestare a centralizării;

b) natură statală atât a autorităților centrale, cât şi a celor locale;

c) competența de decizie aparține atât organelor centrale, cât şi celor locale. Înțelegem că autoritățile locale nu mai sunt învestite doar cu competența exclusivă de execuție, ele au şi o anumită putere decizională care le-a fost transferată de centru;

d) între puterea centrală şi cea din teritoriu există un raport de subordonare ierarhică, autoritatea deconcentrată fiind sub dependența unui superior ierarhic, care deține deplin drept de a-i anula deciziile.

E firesc să existe o cale de a supraveghea modul în care îşi realizează activitatea, dacă legea este respectată într-adevăr. O asemenea cale o reprezintă **tutela administrativă** care, într-o definiție foarte generală, reprezintă *totalitatea mijloacelor prin intermediul cărora organele centrale supraveghează respectarea legalității de către organele din teritoriu.* Prin Legea nr. 554/2004, această accepțiune a fost extinsă dincolo de acțiunea prefectului, ea incluzând şi dreptul preşedintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice care încalcă legislația privind funcționarii publici pe care le-a identificat în cadrul activității proprii de control. Poate fi vorba despre **autorități centrale** sau **autorități locale** ale căror acte administrative încalcă legislația aplicabilă funcționarilor publici. De aceea, **definiția tutelei administrative trebuie adaptată**, în sensul în care **ea să nu mai reprezinte doar un control al centrului asupra nivelului local, ci o activitate desfăşurată de un organ de control central asupra actelor şi activității unor autorități determinate de lege, centrale sau locale.**

---

[1] I. Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale*, *op. cit.*, p. 380.

[2] V. Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2006, p. 317.

[3] E.L. Cătană, *Drept administrativ*, *op. cit.*, pp. 64-65.

Deconcentrarea se poate realiza în două forme: **pe verticală,** atunci când se sporeşte competenţa serviciilor publice ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate, şi **pe orizontală,** prin sporirea prerogativelor conducătorului acestor servicii – de exemplu, întărirea rolului prefectului. Sintetizând toate aceste aspecte, putem afirma că **prin intermediul deconcentrării se menţine o administraţie unitară,** care **nu păcătuieşte însă prin uniformitate, ca în cazul administraţiei centralizate,** dat fiind faptul că **autorităţile deconcentrate pot adapta la specificul local modul de aplicare în teritoriu a măsurilor şi ordinelor transmise de la centru**[1].

Aşa cum am precizat deja, prin intermediul deconcentrării unele din inconvenientele centralizării se atenuează, fără a fi eliminate definitiv.

Menţinerea subordonării faţă de centru este de natură să afecteze exerciţiul autonomiei locale, să întărească puterea ierarhică în detrimentul autonomiei locale. Ca un element pozitiv, reţinem creşterea eficienţei actului de administrare şi eliminarea uniformităţii, având în vedere că structurile deconcentrate ţin cont, în activitatea lor, de specificul nevoilor locale şi al mijloacelor prin care acestea pot fi mai bine duse la îndeplinire[2].

Deconcentrarea administrativ-teritorială, manifestată mai ales sub aspectul deconcentrării serviciilor publice, înlătură astfel uniformitatea la scară naţională a tuturor acestora, urmărind ca autorităţile din teritoriu să adapteze la particularităţile locale măsurile şi ordinele generale ale autorităţilor centrale[3].

Pe lângă descentralizare şi deconcentrare, care sunt, în egală măsură, **principii,** dar şi **procese,** în doctrina franceză mai este menţionată **delocalizarea,** care nu reprezintă un transfer de putere, ci doar schimbarea locului, *„schimbarea implantaţiei sale geografice fără să atingă competenţele administrative"*[4]. Ea reprezintă, cum explică autorii citaţi, *un act pur material, fără consecinţe juridice.* De exemplu, este posibil ca statul să considere, din anumite raţiuni economice, bugetare, de specificitate a unui serviciu public, de tradiţie a acestuia în anumite zone, că ele trebuie implantate în altă parte a teritoriului decât în zona centrală sau într-o altă regiune decât cea în care a fiinţat anterior. Vom exemplifica cu un mod specific de *delocalizare* la care am fost martori şi autori atunci când s-a reînfiinţat Institutul de Ştiinţe Administrative al României, devenit ulterior „Paul Negulescu", în 1994, drept continuator al celui care a fiinţat în perioada interbelică. Sediul acestui Institut nu a fost stabilit la Bucureşti, ci la Sibiu, în considerarea unei tradiţii pe care acest oraş o avea în domeniul pregătirii administrative de nivel superior. Avem în vedere faptul că în acest oraş, până în anul 1990, a funcţionat, cu unele intermitenţe, o facultate de ştiinţe administrative, iar cei care au recreat Institutul, la iniţiativa regretatului nostru profesor Antonie Iorgovan, care a fost, până la data trecerii în nefiinţă, preşedintele lui, au considerat că este potrivit, respectând *tradiţiile administrative ale acestui oraş,* să aibă sediul în Sibiu. În Franţa se exemplifică prin stabilirea sediului unor instituţii publice în alte oraşe decât capitala, cum ar fi ENA (École Nationale d'Administration – Şcoala Naţională de Administraţie) la Strasbourg.

---

[1] I. Nicola, *Managementul serviciilor publice locale, op. cit.*, p. 42.
[2] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 186.
[3] C.P. Onete, *Consideraţii..., art. cit.*, p. 511.
[4] B. Stirn, Y. Aquila, *Droit public français et européen, op. cit.*, p. 39.

§ 9. Autonomia locală[1]

Autonomia locală este analizată într-o lucrare de specialitate care își păstrează valoarea, chiar dacă s-au așternut peste două decenii de la apariția ei, ca *un principiu* și *un mod de organizare a colectivităților locale,* care privesc, în egală măsură, *comunele și orașele, ca unități teritoriale de bază și județele, respectiv municipiul București, ca unități de nivel intermediar*[2].

Autonomia locală își are sorgintea tot în art. 120 din Constituția României, care prevede că *administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se bazează pe principiile autonomiei locale, alături de cele ale descentralizării și deconcentrării serviciilor publice.*

Terminologia folosită în Europa și în lume pentru evocarea autonomiei locale cunoaște diferite formulări, cum ar fi *autoguvernare, puteri locale, independență locală, autorități subnaționale, autorități locale/municipalități, guvernare locală/local self-governement, unități administrativ-teritoriale/municipalități.*

Autonomia locală, în dezvoltarea istorică a societății umane, este anterioară apariției statului, ca fenomen politico-social, păstrându-se ca realitate socio-psihologică chiar și în cele mai brutale regimuri politice. Pentru prima dată în România, despre autonomie locală s-a menționat în Regulamentele Organice, dar numai pentru oraşe, atunci când făceau vorbire despre stăpânirea oraşelor prin *sfaturi orăşeneşti alcătuite de modulări alese de către înşişi locuitorii acestor oraşe*[3]. În anul 1864, prin Legea privind înființarea consiliilor județene și comunale, se asigură autonomia administrativă a județelor și comunelor, înzestrându-le cu *organe deliberative și reprezentative.*

În perioada interbelică, principiile autonomiei locale și ale descentralizării au fost analizate și utilizate împreună, considerându-se că între ele este o legătură foarte strânsă.

Mai mult chiar, profesorul Anibal Teodorescu considera că, din punct de vedere istoric, autonomia locală a fost anterioară apariției statului. Și autorii contemporani consideră că autonomia locală este posibilă numai în prezența descentralizării, iar descentralizarea implică autonomia[4]. În acest context, ne-am îngăduit să susținem, cu ocazia analizei principiului descentralizării, că, deși aceasta este prima enumerată între cele trei principii, în opinia noastră, ar fi trebuit să fie primul care să aibă o asemenea poziționare.

Art. 3 din Legea nr. 215/2001 definește autonomia locală ca reprezentând *dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice în condițiile legii.*

Deși definiția este sensibil apropiată de cea pe care o consacra vechea lege a administrației publice locale, semnalăm totuși o diferență importantă între definiția din fosta Lege nr. 69/1991 a administrației publice locale și actuala lege. Astfel, conform

---

[1] Pentru o analiză amplă, a se vedea M. Voican, *Independența în exercitarea competențelor și rolul resurselor necesare realizării autonomiei locale,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008, pp. 59-59.

[2] I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* pp. 193 și 195.

[3] M. Tătuț, A. Păune, *Înțelesul termenului „locale" utilizat în Legea administrației publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 1/2007, p. 148.

[4] R.N. Petrescu, *Considérations concernant le régime de l'autonomie locale en Roumanie,* în coord. C. Călinoiu, *La science du droit,* Realités et perspectives, (Collections d'études dediés au Professeur dr. Victor Duculescu), V.I.S. Print, București, 2004, p. 377.

vechii legi, autonomia locală era considerată ca fiind *soluționarea și administrarea* ***unei părți importante a treburilor publice,*** în vreme ce legiuitorul din 2001, într-o concepție mai dezvoltată și, în același timp, mai curajoasă, definește autonomia locală ca reprezentând *soluționarea și gestionarea* ***treburilor publice,*** ceea ce semnifică faptul că **se are în vedere totalitatea treburilor publice, nu doar a unei părți importante a acestora**[1]. Constatăm astfel că reglementarea din legea actuală nu mai folosește sintagma *„o parte importantă a treburilor publice"*, care era de natură *„să restrângă competența autorităților locale, ci le conferă acestora vocația de a soluționa și de a gestiona ansamblul treburilor publice de interes local"*[2].

În literatura de specialitate a fost semnalată, cu caracter critic, partea din definiția dată de legiuitor autonomiei locale care se referă la **dreptul și capacitatea efectivă a autorităților locale,** concepte care se regăseau utilizate și de vechea Lege a administrației publice locale nr. 69/1991, cu modificările ulterioare, și care sunt preluate din Carta Europeană a autonomiei locale, dar a căror semnificație nu se desprinde din conținutul legii, ceea ce le-ar conferi un caracter vag și imprecis.

Dacă un document european sau internațional, consideră autorul, poate să conțină termeni mai puțin precișI, care să aibă însă vocația de a se aplica mai multor state, o lege internă trebuie să fie mult mai exactă ca exprimare, pentru a putea fi respectată și aplicată în mod corespunzător de autoritățile care cad sub incidența ei[3]. Considerăm că această critică este exagerată, dat fiind faptul că atât conținutul dreptului, cât și dimensiunile capacității efective se desprind din regimul legal al autonomiei locale, din atribuțiile conferite de legiuitor autorităților autonome, din raportul acestor autorități cu altele plasate la nivel central sau local.

Autonomia locală, în opinia noastră, reprezintă **aptitudinea legală a autorităților autonome de a decide, în mod independent și sub propria răspundere, în limitele legii, asupra problemelor colectivităților teritoriale în care funcționează respectând caracterele definitorii ale statului român de stat național, suveran, unitar și indivizibil.**

Autonomia locală presupune astfel determinarea atribuțiilor autorităților locale prin consacrarea plenitudinii de competență în soluționarea problemelor de interes local și exclude implicarea altor autorități în luarea acestor decizii[4].

Ca realitate juridică, **autonomia locală** a fost și continuă să fie **influențată de mai mulți factori**, printre care se regăsesc **tradiția istorică, cadrul geografic, resursele economice, gradul de instrucție civică și politică** și, nu în ultimul rând, **reglementările naționale și internaționale**. Ea este și trebuie analizată ca asigurând un înalt grad **de democrație,** pentru că reprezintă o contrapondere la conducerea centralizată, care cel puțin teoretic ignoră cerințele și interesele comunitare și este una din cele mai eficiente forme de autogestiune administrativă[5].

---

[1] D.C. Dragoș, *Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale,* în Dreptul nr. 10/2001, p. 5.

[2] V.I. Stratan, *Autonomie locală și subsidiaritate în dreptul francez și în dreptul român,* Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 71.

[3] E. Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad, 2000, p. 17.

[4] F. Ghencea, *Descentralizarea și deconcentrarea administrativă – principii de organizare a administrației publice locale,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative,* Caietul Științific nr. 6/2004, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 273.

[5] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a III-a, p. 296.

În consens cu ideile exprimate în literatura de specialitate[1], apreciem că, în baza Constituției și legilor în vigoare, poate fi identificat următorul **regim juridic al autonomiei locale:**

a) caracterul ei **exclusiv administrativ,** ceea ce înseamnă că ea privește numai modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale, cu excluderea caracterului politic sau al autonomiei pe criterii teritoriale;

b) **caracterul financiar** al autonomiei locale, care semnifică faptul că autoritățile autonome locale trebuie să dispună de resurse financiare, materiale, dar și umane necesare realizării competenței lor legale. Art. 1 alin. (4) din Legea nr. 215/2001 precizează expres caracterul administrativ și financiar al autonomiei locale, rezultând că raportează existența autonomiei locale la un context financiar prestabilit de lege[2].

În ceea ce privește *componenta financiară a autonomiei locale*, a fost conturată de către Curtea Constituțională în jurisprudența sa. Astfel, instanța constituțională, raportându-se la Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale[3], a statuat că, în virtutea autonomiei financiare, *„unitățile administrativ-teritoriale sunt îndreptățite să-și constituie și să utilizeze, în condițiile legii, resurse financiare suficiente în raport cu toate nevoile colectivităților locale"*[4]. *„Consacrarea principiului autonomiei locale financiare în jurisprudența instanței constituționale române reprezintă o garanție suplimentară pentru autonomia locală din România, dacă avem în vedere faptul că au existat, în legislația noastră, texte normative susceptibile să o restrângă în mod substanțial"*[5]. Observația este pertinentă și de actualitate, în contextul în care intervențiile legislative care sunt de natură să afecteze autonomia locală sunt permanente și cu efecte consistente. În opinia noastră, **problema unei autentice autonomii locale în România nu a fost încă soluționată nici la nivel legislativ, nici la nivelul practicii administrative și guvernamentale.** S-au făcut pași, neîndoielnic, dar mai sunt multe de făcut pe această linie. În virtutea unui asemenea caracter, actuala Lege nr. 153/2017 privind salarizarea personalului bugetar recunoaște pentru autoritățile autonome locale dreptul de a stabili salariile pentru personalul propriu, demnitari, funcționari publici sau personal contractual. Este, în opinia noastră, o modalitate denaturată de a înțelege și aplica principiul autonomiei locale. Considerăm că, indiferent de tipul ei, o autonomie administrativă, financiară, funcțională, se bazează pe lege, care îi ține limitele, îi determină criterii generale. Altfel se ajunge la arbitrariu, la situații anormale, care răstoarnă alte principii de organizare și funcționare a statului. Este suficient să invocăm discrepanțele apărute în salarizarea personalului între diferite administrații locale sau județene, faptul că se alocă fondurile preponderent pe salarizare în detrimentul serviciilor publice care ar trebui prestate către cetățeni. Sunt aspecte pe care ne îngăduim să le semnalăm, în speranța că ele vor fi avute în vedere în modificările care se vor aduce legislației în materie.

Faptul că în jurisprudența instanței de contencios constituțional a fost promovat principiul autonomiei financiare reprezintă, cum s-a remarcat în doctrină, *„o garanție*

---

[1] C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, *op. cit.*, p. 99; I. Nicola, *Drept administrativ*, *op. cit.*, p. 180.

[2] T. Serediuc, *Principiul autonomiei locale între dimensiunea administrativă și cea financiară*, Caietul Științific nr. 11/2009, p. 549.

[3] Publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

[4] Decizia C.C.R. nr. 558 din 24 iunie 2012, publicată în M. Of. nr. 382 din 7 iunie 2012.

[5] V.I. Stratan, *Autonomie locală și subsidiaritate în dreptul francez și în dreptul român*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 73.

suplimentară pentru autonomia locală din România"[1]. În argumentarea acestei teze, autoarea citată arată că au fost momente în care legiuitorul a restrâns această autonomie şi dă exemplu O.G. nr. 106/2007[2], în vigoare la data redactării lucrării, prin care s-a modificat art. 77 alin. (7) din vechiul Cod fiscal, care reglementa distribuirea impozitelor şi taxelor provenite din vânzări de imobile, în sensul în care iniţial 40% erau destinate bugetului local, 50% bugetului consolidat al statului şi 10% agenţiilor de cadastru. În urma modificărilor aduse de O.G. nr. 106/2007, toată suma revenea bugetului de stat, ceea ce a fost apreciat, cu deplin temei, inclusiv de către reprezentanţii administraţiilor publice locale, ca fiind o *încălcare a principiului autonomiei locale şi al descentralizării serviciilor publice.* De precizat că *„în nicio ţară europeană taxele şi impozitele provenite din tranzacţiile imobiliare nu se repartizează integral la bugetul local, ci se încearcă realizarea unui echilibru în destinaţia acestor venituri"*[3]. Într-un asemenea cadru normativ, autoarea citată îşi exprimă pesimismul cu privire la faptul că *lucrurile se mişcă în direcţia autonomiei locale*[4], dat fiind faptul că, spre a conchide în acelaşi spirit, este greu de conceput ca ea să funcţioneze în absenţa fondurilor necesare realizării atribuţiilor autorităţilor autonome locale. S-ar putea replica în sensul că trebuie avute în vedere şi resursele provenite din fonduri europene nerambursabile. Este un adevăr, însă unul relativ, deoarece şi pentru accesarea acestor fonduri este necesară participarea autorităţilor locale cu un procent din valoarea proiectului. De aceea, trebuie acţionat cu mare responsabilitate, deoarece **lipsirea autorităţilor administrative de fonduri financiare necesare realizării atribuţiilor lor riscă să transforme autonomia locală într-o formă fără fond.** *„Caracterul financiar al autonomiei locale este, de altfel, reglementat şi detaliat prin Legea nr. 273/2006*[5] *privind finanţele publice locale"*[6], care îl defineşte prin art. 16 astfel: *„Unităţile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente pe care autorităţile administraţiei publice locale le pot utiliza în exercitarea atribuţiilor lor, pe baza şi în limitele prevăzute de lege";*

c) **autorităţile locale** prin intermediul cărora se exercită autonomia sunt **expresia voinţei colectivităţilor locale,** exprimată prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, sunt subiecte de drept public, ele dispun de capacitate de decizie proprie şi de buget propriu. Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 115/2015[7], prevede că *„acest drept* (de a soluţiona şi gestiona interesele locale – n.a.) *se exercită de către consiliile locale şi primari, precum şi de consiliile judeţene, autorităţi ale administraţiei publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat".* Constatăm că legea nu îl menţionează, în enumerare, şi pe preşedintele consiliului judeţean, continuând să exprime o confuzie şi o concepţie contradictorie privind statutul acestuia, deşi art. 123 alin. (4) din Constituţie clarifică în opinia noastră lucrurile, enumerându-l expres. Avem în vedere

---

[1] V.I. Stratan, *Autonomie locală şi subsidiaritate în dreptul francez şi în dreptul român, op. cit.,* pp. 73-74.

[2] Publicată în M. Of. nr. 703 din 18 octombrie 2007 (n.n. – în prezent abrogată prin art. 502 alin. (1) pct. 1 din titlul XI din Codul fiscal din 2015).

[3] M. Voican, *Independenţa în exercitarea competenţelor şi rolul resurselor necesare realizării autonomiei locale,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008, p. 62.

[4] M. Voican, *Independenţa în exercitarea competenţelor şi rolul resurselor necesare realizării autonomiei locale, art. cit.,* p. 63.

[5] Publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

[6] E.L. Cătană, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 67.

[7] Publicată în M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015.

faptul că, pe de o parte, art. 3 alin. (2) nu-l prevede în mod expres, iar pe de altă parte, art. 1 alin. (2) litera e) din același act normativ definește *autoritățile executive* ca incluzând *primarii comunelor, orașelor, municipiilor, ai subdiviziunilor de municipii, primarul general al municipiului București* ***și președintele consiliului județean.*** De aici, întrebarea firească, anume **este sau nu președintele consiliului județean o autoritate a administrației publice locale prin care se realizează dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a se gestiona,** adică **autonomia locală?** În opinia noastră, răspunsul este, neîndoielnic, **afirmativ** și **este necesar ca această incoerență normativă să fie eliminată de către legiuitor în viitor;**

d) **autonomia locală exclude existența unor raporturi de subordonare** față de alte autorități publice de nivel local, județean sau central sau a autorităților autonome unele față de altele. Înțelegem astfel că, *„sub aspect organic, administrația publică se caracterizează prin absența oricărei subordonări a administrației locale față de cea centrală"*[1].

Absența oricărei subordonări este consfințită inclusiv la nivel constituțional, prin art. 123 alin. (4), dar și prin legea-cadru a administrației publice locale care, în art. 6, mai întâi prevede în alin. (1) ce raporturi există între autoritățile locale și cele județene, pentru ca, prin cel de-al doilea alineat, să afirme că **între autoritățile locale și cele județene,** precum și **între autoritatea deliberativă a autonomiei locale (consiliul local) și autoritatea executivă în plan local (primarul) nu există raporturi de subordonare.**

Noțiunea de **subordonare** implică, în dreptul public, anumite prerogative pe care organul ierarhic superior le are față de cel care îi este subordonat ierarhic, și anume: dreptul de a-i organiza activitatea; dreptul de a-i da instrucțiuni cu caracter obligatoriu; dreptul de a-i controla activitatea; dreptul de a aplica sancțiuni cu privire la acte și personal[2]. Or, este evident că nicio altă autoritate, indiferent de nivelul la care e plasată și de statutul ei, nu poate să exercite astfel de prerogative față de autoritățile autonome locale.

e) **autonomia locală nu exclude,** ci **presupune exercitarea unor forme de control asupra autorităților administrației publice locale,** cum ar fi controlul exercitat de Curtea de Conturi asupra modului de cheltuire a banului public; controlul exercitat de prefect asupra actelor administrative care emană de la administrație publică locală;

f) autonomia locală **vizează organizarea, funcționarea, competența, atribuțiile** autorităților administrației publice locale și **modul** în care acestea **gestionează resursele umane, financiare,** precum și **bunurile care constituie domeniul public și privat al unităților administrativ-teritoriale;**

g) **caracterul legal al autonomiei locale,** care semnifică, așa cum prevede legea, că ea se exercită *„pe baza și în limitele prevăzute de lege".*

O asemenea trăsătură este firească, autonomia locală nu poate fi concepută ca un drept absolut[3]. Ea a fost exprimată în mod constant și în jurisprudența instanței de contencios constituțional, care a statuat că exercitarea ei se circumscrie principiului

---

[1] D.C. Mâță, *Drept administrativ. Noțiuni generale. Organizarea administrației publice. Funcția publică și funcționarul public, op. cit.,* p. 50.

[2] A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituția României comentată și adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 271.

[3] M. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, comentată și adnotată,* Ed. Universitară, București, 2015, p. 25.

constituțional al respectării legilor[1]. În acelaşi spirit, Curtea a mai decis că autonomia locală se exercită în limitele cadrului legal instituit de stat[2].

Autonomia locală nu poate fi interpretată ca reprezentând suveranitate şi independență, colectivitățile locale nu sunt în afara statului şi nu sunt independente de stat, el continuând să îşi exercite în mod deplin suveranitatea şi asupra colectivităților teritoriale locale[3]. Colectivitățile teritoriale aparțin statului național. Autoritățile prin care se exercită autonomia locală **nu au putere de decizie politică majoră**, ruptă de decizia politică la nivel statal, ci îşi desfăşoară activitatea în funcție de voința politică statală, exprimată în legile adoptate de Parlament, în ordonanțele adoptate de Guvern şi în toate actele juridice cu forță obligatorie[4]. Principiul autonomiei locale poate fi corect abordat numai în lumina unui alt principiu, care se constituie într-o valoare supremă, ocrotită şi garantată la nivel constituțional, şi anume **unitatea statului**[5]. De aceea se atrage atenția asupra faptului că autonomia locală nu trebuie înțeleasă ca o libertate absolută a autorităților autonome, în virtutea căreia ele pot să decidă asupra oricărei probleme, cu riscul ca, în acest fel, să se separe de colectivitatea națională, de stat sau de Guvern[6]. Sunt recunoscute două tipuri de autonomie: **autonomie funcțională,** prin care se conferă unor servicii publice posibilitatea de a se bucura de capacitatea de a decide, ele însele, modul în care se organizează şi funcționează; **autonomie teritorială,** care se recunoaşte unităților administrativ-teritoriale ale statului, care se autoadministrează.

La nivel european, sunt recunoscute *trei modele* teoretice ale relațiilor funcționale central-local[7]:

a) *modelul autonomiei relative,* practicat de țările scandinave, Suedia, Franța, Italia, care utilizează un soi de *„guvernare locală liberă",* unde serviciile locale funcționează independent de interiorul statului, dar sub un control limitat şi o supraveghere din partea autorităților centrale din teritoriu;

b) *modelul de agenție,* care poate fi identificat în Marea Britanie, activitatea autorităților locale fiind reglementată într-un mod detaliat de lege, ca şi controlul şi supravegherea activității lor de către centru;

c) *modelul de interacțiune,* specific Europei Occidentale, unde regăsim o interacțiune între autoritățile locale şi cele centrale în activitatea de luare a deciziilor.

Diferența este dată de amplitudinea principiului descentralizării, care determină originalitatea administrației din fiecare țară[8].

Indiferent de diferențele care se manifestă de la țară la țară, este recunoscută preocuparea guvernelor centrale ca serviciile locale să fie oferite tuturor în condiții de echitate şi eficiență[9].

La nivel european, regimul autonomiei locale este reglementat de **Carta Europeană a Autonomiei Locale,** adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985,

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 562/2007, publicată în M. Of. nr. 461 din 9 iulie 2007.

[2] Decizia C.C.R. nr. 136/2001, publicată în M. Of. nr. 647 din 16 octombrie 2001.

[3] C.L. Popescu, *Autonomia locală şi integrarea europeană,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 117.

[4] I. Nicola, *Managementul serviciilor publice locale, op. cit.*, p. 46.

[5] G. Vrabie, M. Bălan, *Organizarea politico-etatică a României,* Institutul European, Iaşi, 2004, p. 13.

[6] I. Corbeanu, *Drept administrativ,* ed. a 2-a, ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010, pp. 312-313.

[7] I. Alexandru, *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective,* ed. a IV-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 224.

[8] A. Iorgovan, *Tratat....., op.cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 450.

[9] L. Tomescu-Bezeniță, *Tutela administrativă. Comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență,* Ed. Bren, Bucureşti, 2014, p. 56.

intrată în vigoare la 1 septembrie 1988, ratificată de România[1]. Potrivit Cartei, apărarea şi consolidarea autonomiei locale în Europa contribuie la construirea unei Europe fondate pe principiile democraţiei şi descentralizării puterii[2].

Din Preambulul Cartei reţinem că printre raţiunile care au stat la baza adoptării ei se află convingerea că **autorităţile publice locale** reprezintă **unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic.** Carta defineşte autonomia locală ca fiind dreptul şi capacitatea efectivă ale autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi gestiona, în cadrul legii, în nume propriu şi în interesul populaţiei locale, o parte importantă a treburilor publice, drept care se exercită prin **consilii sau adunări,** compuse din **membri aleşi prin vot liber, secret, egal, direct** şi **universal**, care pot dispune de **organe executive şi deliberative** care răspund în faţa lor.

Exerciţiul acestui drept nu poate aduce atingere în niciun fel posibilităţii de a recurge la adunări cetăţeneşti, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetăţenilor acolo unde aceasta este permisă de lege, după cum prevede art. 3 alin. (2) teza a doua din Cartă şi art. 3 alin. (3) din Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale.

O dimensiune a regimului juridic al autonomiei, care în România nu e suficient de bine percepută la nivelul autorităţilor locale, vizează **limitele constituţionale şi legale ale autonomiei locale** astfel cum rezultă din art. 4 pct. 1 din Cartă, potrivit căruia *competenţele de bază ale autorităţilor administraţiei publice locale sunt prevăzute de* ***Constituţie*** *sau de* ***lege.***

Afirmăm că această teză, aşa cum am mai menţionat deja în cadrul analizei principiului descentralizării, nu este corect înţeleasă pentru că la nivelul autorităţilor autonome, ca şi al democraţiei româneşti, în ansamblul său, se resimte concepţia după care ambele ar presupune o libertate absolută, care scapă oricărei limitări, ceea ce este fundamental incorect. Într-un asemenea context, trebuie precizat că *„limitarea puterilor locale de către autorităţile centrale apare ca firească pentru a asigura atributele statului suveran"*[3].

Limitele autonomiei locale trebuie să fie trasate de legiuitorul constituant sau organic şi ele nu pot fi înţelese ca un exerciţiu al bunului-plac sau al unei libertăţi absolute. Sistemul legislativ trebuie să determine, pe de o parte, condiţiile şi limitele funcţionării puterii, iar pe de altă parte, posibilităţile de control şi chiar de sancţionare a acestuia în caz de nerespectare a supremaţiei legii[4].

Un alt principiu care este cuprins în Cartă este acela că *exerciţiul responsabilităţilor publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferinţă, acelor autorităţi care sunt cele mai apropiate de cetăţeni. La atribuirea unei responsabilităţi către o altă autoritate trebuie să se ţină seama de amploarea şi de natura sarcinii, precum şi de cerinţele de eficienţă şi economie.* Prin acest text, chiar dacă nu este calificat în mod expres, Carta consacră principiul **subsidiarităţii,** prin care se afirmă

---

[1] La 4 octombrie 1994, prin Legea nr. 199/1997, publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997, cu excepţia art. 7 par. 2 din acest instrument juridic european. Prin art. 2 al legii de ratificare, România a declarat că prin noţiunea de autoritate regională, prevăzută de art. 4 par. 4 şi 5 din Cartă, se înţelege, potrivit legislaţiei sale în vigoare, autoritate judeţeană a administraţiei publice locale.

[2] M.C. Apostolache, *Administraţia publică locală în sistemul administrativ românesc şi european*, în *„Tendinţe actuale în dreptul public. Analiză juridică şi filozofică"*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 251.

[3] M. Voican, *Independenţa în exercitarea competenţelor şi rolul resurselor necesare realizării autonomiei locale, art. cit.*, p. 60.

[4] R.A. Lazăr, *Relaţia legalitate-oportunitate în statul de drept*, în Curierul Judiciar nr. 9/2003, p. 106.

necesitatea democratică a coborârii competenței de decizie spre nivelurile de bază, care sunt cât mai apropiate de cetățeni[1].

Subsidiaritatea atrage localizarea competenței de a soluționa o anumită problemă la nivelul interesului individului sau colectivității locale, care cunosc cel mai bine propriile nevoi şi mijloacele de care dispun pentru realizarea acestora, acelaşi principiu justificând şi intervenția altor autorități atunci când eficacitatea acțiunii locale nu este realizată[2].

O prevedere importantă a Cartei este cea de la art. 11, care reglementează **protecția legală a autonomiei locale,** prin care se înțelege că autoritățile administrației publice locale trebuie să dispună de **dreptul de a se adresa instanțelor judecătoreşti**, în scopul asigurării liberului exercițiu al competențelor lor şi al respectului principiilor de autonomie locală care sunt prevăzute de Constituție sau de legislația internă.

O asemenea prevedere nu se regăseşte în această formă expresă în dreptul românesc, ci doar de o manieră implicită, ca o dimensiune a accesului liber la justiție garantat de art. 21 şi al dreptului fundamental al persoanei vătămate de o autoritate publică, reglementat de art. 52 din Constituție. Ea este aplicată însă în practică, existând o bogată jurisprudență a instanțelor de contencios administrativ al cărei obiect îl constituie acțiuni prin intermediul cărora autoritățile administrației publice locale atacă acte ale centrului care consideră că le încalcă autonomia şi chiar acțiuni în care autoritățile deliberative şi executive ale aceleiaşi unități administrativ-teritoriale îşi atacă reciproc actele, considerând că acestea le afectează exercițiul atribuțiilor proprii. Un caz cunoscut şi recunoscut l-a reprezentat, într-o anumită perioadă, administrația municipiului Bucureşti unde, pe fondul unei lipse de viziune unitară, politică şi administrativă, Consiliul General şi primarul general s-au războit în justiție, ceea ce, în opinia noastră, excedează rolului celor două autorități publice, una cu caracter deliberativ şi cealaltă executiv, care trebuie să colaboreze, să *„coopereze loial"*, cum susține constant Curtea Constituțională, transpunând jurisprudența instanțelor europene pentru realizarea treburilor publice de interes local. Sau, cum se exprimă plastic poporul român, *„să tragă împreună la aceeaşi căruță"*, pentru ca viața celor cărora le este destinată activitatea lor să fie prosperă şi împlinită.

§ 10. Dreptul minorităților de a-şi folosi limba națională în relațiile cu administrația publică

Mai este evocat în doctrină prin sintagma *„principiul utilizării limbii materne"*[3]. Este un principiu care are o *„vârstă"* mai tânără din perspectiva reglementării constituționale, însă *„a depăşit de mult majoratul"* sub aspectul recunoaşterii sale de legislația infraconstituțională, după cum vom avea prilejul să arătăm în cele ce urmează. România este calificată prin Constituție ca *stat național,* sintagmă care include în componența sa o **majoritate națională** şi mai multe **minorități naționale**, din care fac parte maghiari, evrei, germani şi alți reprezentanți ai unor alte minorități naționale[4].

---

[1] C.L. Popescu, *Autonomia locală şi integrarea europeană, op. cit.*, p. 317.

[2] E. Popa, *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Arad, 2000, p. 34.

[3] E.L. Cătană, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 69.

[4] V. Vedinaş, I.L. Vedinaş, *Dreptul la identitate al minorităților naționale între drept şi abuz de drept,* în volumul *Europa în derivă,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2016, p. 9.

Încă din faza incipientă a tezelor Proiectului de Constituție, s-a pus problema consacrării acestui drept pentru minoritățile naționale printr-un amendament (aparținând domnului Hosszú Zoltan) care avea următorul conținut: *„Folosirea neîngrădită a limbii minorităților naționale este garantată”*, dar care nu a fost votat de Comisie[1].

Ulterior, în faza de Proiect al Constituției, s-a pus problema consacrării dreptului minorităților de a folosi limba maternă în raporturile cu administrația publică.

A fost formulat un amendament de către Karoly Kiraly, care prevedea că, *„în unitățile administrativ-teritoriale locuite de cetățenii aparținând minorităților naționale cu o pondere de minim 10 % din totalul populației din acea regiune, acestora li se asigură utilizarea liberă a limbii materne în relațiile lor – scrise și verbale – cu administrația publică locală și județeană”.*

Comisia a admis în principiu ideea susținută de acest amendament, dar a propus o altă formulare, care cuprindea, pe de o parte, ideea că *actele autorităților administrației publice locale și județene se emit în limba oficială,* iar pe de altă parte, se recunoștea că, în *raporturile cu aceste autorități, cetățenii aparținând minorităților naționale pot folosi, în condițiile legii, și limba maternă.*

Alături de acest amendament a mai fost formulat unul al FSN, care a fost ulterior retras, astfel încât, în final, o asemenea prevedere nu s-a mai regăsit în conținutul fostului art. 119, devenit art. 120 după republicarea și renumerotarea textelor constituționale[2].

Ceea ce trebuie însă punctat este faptul că reprezentanții minorităților naționale, mai exact ai minorității maghiare, au avut încă din momentul elaborării tezelor și apoi a proiectului Constituției această propunere în vedere, iar conținutul ei a fost într-un fel anticipat prin legile privind organizarea și funcționarea administrației publice locale, care au consacrat, încă din 1991, înaintea adoptării prin referendum a Constituției, o prevedere menținută și după intrarea în vigoare a Constituției, prin care recunoșteau dreptul cetățenilor aparținând minorităților naționale de a folosi limba maternă în relațiile cu administrația publică locală, drept din care decurgeau anumite obligații pentru acele autorități, cum ar fi cea cu privire la obligația de a asigura traducerea în limba minorităților sau de a publica actele autorităților autonome locale și în limba acelor minorități.

În ceea ce ne privește, am apreciat și susținem în continuare că recunoașterea prin lege a unei asemenea posibilități, în absența unei baze constituționale, era contrară Legii fundamentale. Aceasta, deoarece, după cea mai simplă definiție, limba oficială este aceea în care se exprimă, în scris și oral, autoritățile publice. Iar noțiunea de *autorități publice* include toate categoriile de autorități din sfera celor trei puteri în stat, dar și din afara acesteia.

Constatăm că, deși Constituția nu l-a prevăzut, dreptul minorităților naționale de a-și folosi limba maternă în raporturile cu administrația publică locală a funcționat și până în anul 2003, când el a fost consfințit la rang de principiu constituțional, prin introducerea unui nou alineat, devenit alin. (2) al art. 120, din analiza căruia se desprind mai multe **elemente ale regimului juridic al acestui drept.**

Un **prim aspect** pe care dorim să-l precizăm vizează **categoria de beneficiari** ai dreptului de a-și folosi limba maternă în raporturile cu administrația publică locală. Din

---

[1] *Geneza Constituției României 1991, Lucrările Adunării Constituante*, Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, p. 81.

[2] A. Iorgovan, *Odiseea, op. cit.*, p. 522.

analiza textului constituțional, reiese că acest drept nu este recunoscut tuturor cetățenilor aparținând unei minorități, ci doar **acelor cetățeni care au o pondere semnificativă în unitatea administrativ-teritorială în care locuiesc.**

Cât privește accepțiunea sintagmei de **pondere semnificativă,** o regăsim în prevederile Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată, care în mai multe texte (exemplu art. 50) face referire la ponderea de **peste 20%.** Semnificația consacrării unui asemenea procent are la bază relevarea faptului că minoritatea care revendică un asemenea drept trebuie, prin numărul ei, să se prezinte ca o comunitate mai restrânsă în mijlocul comunității mai extinse dintr-o unitate administrativă. Totodată, trebuie avut în vedere faptul că *„fiecare comunitate umană are un sistem propriu de valori, care interacționează într-un timp și spațiu determinat. Dinamica, semnificația și rolul acestor produse ale înțelepciunii interacționează cu valorile și se raportează la mediul ambiental, la fenomenele naturale, la realitățile social-umane, la educație și cultură și îndeosebi la starea morală, la locul și momentul istoric"*[1].

Un al **doilea aspect** este **întinderea dreptului de folosire a limbii materne.** Din interpretarea textului constituțional, rezultă că este vorba despre **raporturile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale.** Prin Legea nr. 215/2001, republicată, s-a extrapolat, într-un mod criticabil, în opinia noastră, acest drept, în sensul că el include, pe lângă relațiile cu autoritățile precizate în textul constituțional și cu **aparatul de specialitate,** și **organismele subordonate consiliului local** (art. 76) sau **instituțiile publice aflate în subordinea acestora** (art. 19).

În ceea ce privește referirea la **aparatul de specialitate,** apreciem că ea este nu numai forțată, deoarece acest aparat nu are personalitate juridică și nu se impunea menționarea lui, dar și periculoasă, pentru că poate determina interpretarea că **toți cei care compun aparatul de specialitate al primarului trebuie să cunoască limba minorității respective,** ceea ce este exagerat și inadmisibil. Textul ar trebui raportat la art. 108 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare, republicată[2], care prevede că obligația de cunoaștere a limbii minorităților naționale cu o pondere semnificativă într-o unitate administrativ-teritorială incumbă numai funcționarilor publici care își desfășoară activitatea în structurile care au legătură directă cu publicul.

Nelegitimă apreciem că este și adăugarea **organismelor subordonate consiliului local,** folosită de art. 76, sau **instituțiile publice aflate în subordinea autorităților administrației publice locale,** utilizată de art. 19, pentru că ea excedează textului constituțional, text care instituie o normă de excepție față de regula reprezentată de limba română, limbă oficială în stat. Ca orice excepție, și aceasta trebuie să fie de strictă interpretare și aplicare, conform principiului *exceptio est strictissimae interpretationis.*

Se impune să precizăm și faptul că **exercițiul acestui drept privește numai administrația publică locală, nu și pe cea centrală.** Un **alt aspect** care trebuie clarificat vizează **modalitatea în care se concretizează dreptul minorităților de a folosi limba maternă în raporturile cu subiectele de drept identificate mai sus.**

Răspunsul la această problemă îl regăsim în art. 76 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, cu modificările și completările ulterioare. Este vorba despre posibilitatea

[1] V. Stănescu, *Dreptul la tăcere,* Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 65.
[2] M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

ca **persoanele aparținând unei minorități naționale cu o pondere semnificativă dintr-o unitate administrativ-teritorială să se poată adresa, în scris şi oral, şi să poată primi răspuns atât în limba română, cât şi în limba lor maternă.**

Un **ultim aspect** la care ne raportăm este acela că textul constituțional **trimite la o lege organică** prin care se dezvoltă regimul acestui drept. Legea organică la care se referă norma de trimitere este, cum am identificat deja, Legea nr. 215/2001, cu modificările şi completările ulterioare. Pe lângă aspectele deja semnalate, adăugăm faptul că primul alineat al art. 76 prevede că *în raporturile dintre cetățeni şi autoritățile administrației publice locale se foloseşte limba română.* Acest prim alineat consacră **regula,** pentru ca alineatele următoare să vină şi să consacre **excepțiile de la regulă,** excepții care trebuie interpretate în sens strict, conform literei şi spiritului lor şi în niciun caz nu trebuie să determine transformarea excepției în regulă şi invers. Este un aspect asupra căruia am atras în mod permanent atenția, pornind şi de la modul concret în care se obiectivează acest drept, care prezintă riscul potențial de a determina înlocuirea regulii cu excepția[1].

Textul trebuie coroborat cu art. 19 din lege, care, într-o formulare sensibil apropiată de textul constituțional, prevede că, *în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora şi serviciile publice deconcentrate asigură folosirea, în raporturile cu aceştia, şi a limbii materne, în conformitate cu prevederile Constituției, ale prezentei legi şi ale tratatelor internaționale la care România este parte.* Acest text poate fi considerat, împreună cu art. 76, ca fiind dreptul comun în materie, cadrul general care creează limitele în care poate fi exercitat dreptul persoanelor aparținând unei minorități naționale de a-şi folosi limba maternă în raporturile cu administrația.

În condițiile consacrării prin lege a acestui drept, sub forma unui principiu, el trebuie respectat în litera şi spiritul avute în vedere de legiuitor, impuse de ceea ce doctrina numeşte *„supremația legii"*[2], iar Constituția în art. 1 alin. (5) se referă la *„respectarea Constituției, a **supremației** sale şi a legilor".*

Legea organică nr. 215/2001 consacră următoarele **modalități de concretizare a dreptului minorităților naționale de a folosi limba lor maternă** în scris şi oral, în raporturile cu administrația publică locală:

a) art. 19, pe care l-am prezentat deja şi am constatat că el consacră **o normă de principiu** care statuează **un drept** recunoscut cetățenilor aparținând minorităților naționale din localitățile în care au peste 20% de a li se asigura folosirea limbii materne de către autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora, precum şi serviciile publice deconcentrate. Modul în care se realizează în practică acest drept este reglementat prin lege şi prin tratatele internaționale la care România este parte şi care, prin ratificarea lor de către Parlament, au devenit parte a dreptului intern;

b) prin art. 42, se reglementează **caracterul public al şedințelor de consiliu local şi modul de desfăşurare a şedințelor.** În acest cadru, se recunoaşte o **altă**

[1] V. Vedinaş, I.L. Vedinaş, *Dreptul la identitate al minorităților naționale între drept şi abuz de drept,* în lucrarea *Europa în derivă, De la unitate în diversitate la diversitate fără unitate,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2016, pp. 9-13.

[2] A. Parlagi, *Normativitatea,* în Revista de Drept Public nr. 3/2014, p. 21.

dimensiune a dreptului minorităților de a-şi folosi limba maternă. Astfel, prima teză a art. 42 alin. (2) consacră **regula** conform căreia **lucrările şedinţelor se desfăşoară în limba română.** Teza a doua a aceluiaşi text consacră **o normă de excepție,** care se aplică numai **consiliilor locale în care consilierii locali aparținând unei minorități naționale reprezintă cel puțin o cincime din numărul total** şi constă în **recunoaşterea posibilității ca la şedințele de consiliu să se poată folosi şi limba maternă,** însă **documentele şedinţelor de consiliu se întocmesc în limba română,** care este **limba oficială în stat,** conform art. 13 din Constituția României.

Primarului îi revine obligația de a asigura, prin tehnica de specialitate, traducerea în limba română a dezbaterilor purtate în limba minorității naționale.

Aplicarea acestui articol trebuie să se facă respectând raportul dintre regulă şi excepție. Această exigență **exclude,** cum am precizat anterior, **transformarea excepției în regulă şi a regulii în excepție,** aşa cum se întâmplă în realitate, când, practic, în consiliile locale respective se foloseşte exclusiv limba minorității naționale respective, iar despre traducere nici nu poate fi vorba fie din lipsă de dotare, fie din alte considerente.

c) prin art. 49, se reglementează **aducerea la cunoştința publică a hotărârilor cu caracter normativ adoptate de consiliul local.** Este cunoscut faptul că **actele administrative cu caracter individual *se comunică,*** pe când **acte administrative cu caracter normativ se *publică*** fie în Monitorul Oficial al României sau monitoarele județelor ori al municipiului Bucureşti, fie prin alte forme de publicitate (în locurile publice, pe site-ul autorității publice, în presă etc.).

Legea recunoaşte, prin art. 50, că *în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de **peste 20%** din numărul locuitorilor hotărârile cu caracter normativ se **aduc la cunoştință publică şi în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective,** iar cele cu caracter individual **se comunică,** la cerere, **şi în limba maternă.***

d) în art. 76, situat în secțiunea consacrată serviciilor publice ale localității şi aparatului propriu de specialitate al primarului, regăsim reiterată norma de principiu conform căreia *în raporturile dintre cetățeni şi autoritățile administrației publice locale se foloseşte limba română,* precum şi **derogarea** de la această normă, conform căreia *în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de **peste 20 %** din numărul locuitorilor, în raporturile lor cu autoritățile administrației publice locale, cu aparatul de specialitate şi cu organismele subordonate consiliului local, aceştia se pot adresa, oral şi scris, şi în limba lor maternă şi vor primi răspunsul atât în limba română, cât şi în limba maternă.* Am analizat această dispoziție, astfel că nu vom reveni asupra ei.

Din spiritul tuturor acestor prevederi constituționale şi legale rezultă că se garantează **libertatea de exprimare în limba maternă pentru minoritățile naționale**[1]. Încheiem prin a preciza că este un drept recunoscut unei părți a populației României, cea aparținând minorităților naționale, care exclude transformarea sa atât pe cale legislativă, cât şi prin modul în care se concretizează în abuz de drept, cu consecința afectării caracterului de limbă oficială în stat pe care îl are limba română.

[1] Şt. Deaconu, *Protecția minorităților naționale în România*, în Analele Universității Bucureşti, 2002-II, aprilie-iunie, p. 48.

§ 11. Aspecte privind reglementarea dreptului minorităților de a-şi folosi limba maternă în raporturile cu administrația în Carta europeană a limbilor regionale minoritare

În calitate de stat membru al Uniunii Europene, România este parte la majoritatea instrumentelor internaționale în materie de protecție a drepturilor omului adoptate la nivelul Uniunii Europene. Ea a fost prima țară europeană care a ratificat Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, pe care a inclus-o ca instrument al politicilor naționale în materie de protecție a minorităților în tratatele bilaterale încheiate cu țările vecine, precum Ungaria şi Ucraina[1].

Principalul document european la care ne raportăm în cele ce urmează este **Carta europeană a limbilor regionale minoritare**, adoptată de Consiliul Europei la Strasbourg la 5 noiembrie 1992, intrată în vigoare la 1 martie 1998 şi ratificată de România la 17 iulie 1995.

Art. 10 din Cartă este consacrat reglementării **dreptului de a folosi limbi regionale sau minoritare în raporturile cu autoritățile administrative şi serviciile publice.** În ceea ce priveşte raporturile cu **autoritățile administrative** în circumscripțiile locuite de **un număr** de vorbitori de limbi minoritare, amintim mai întâi că în Cartă nu se precizează **cât ar trebui să reprezinte acest număr,** lăsând astfel fiecărui stat posibilitatea de a reglementa în concret modul în care înțelege să aplice prevederile documentului.

Remarcăm, de asemenea, **caracterul permisiv al prevederilor Cartei,** care rezultă din formulări precum *„care justifică măsurile specificate mai jos şi* ***în funcție de situația fiecărei limbi,*** *părțile se angajează* ***în măsura în care este posibil"*** (s.n.). Între angajamentele pe care şi le asumă statele, în condițiile precizate anterior, sunt enumerate următoarele: *să vegheze ca autoritățile administrative să utilizeze limbile regionale ori minoritare,* ***sau*** *să vegheze ca funcționarii autorităților administrative care asigură relația cu publicul să folosească limbile regionale ori minoritare în raporturile cu persoanele care li se adresează în aceste limbi,* ***sau*** *să vegheze ca vorbitorii de limbi regionale sau minoritare să poată prezenta cereri orale sau scrise şi să primească răspunsuri în aceste limbi,* ***sau*** *să vegheze ca vorbitorii de limbi regionale ori minoritare să poată prezenta ca valabil un document întocmit în aceste limbi.*

Dacă analizăm conținutul acestor măsuri pe care şi le propun părțile semnatare ale Cartei, constatăm că, deşi ele sunt prevăzute într-o **formulă alternativă,** rezultată din folosirea conjuncției „sau", statul român le-a îndeplinit într-un **mod cumulativ.** O altă măsură pe care şi-o asumă părțile este aceea de a *pune la dispoziție formulare şi texte administrative de uz curent pentru populație în limbile regionale sau minoritare sau în versiuni bilingve.* O a treia măsură este aceea de a *permite autorităților administrative să întocmească documente într-o limbă regională sau minoritară.*

După cum am prezentat în secțiunea anterioară, şi această măsură este realizată, prin comunicarea actelor, a răspunsurilor solicitate şi în limba minorității, pe lângă limba română, care este oficială în stat. Într-o a doua categorie intră măsurile prevăzute la pct. 2 al art. 10: *folosirea limbilor regionale sau minoritare în cadrul administrației regionale sau locale* (realizată prin art. 19 şi 76 din Legea nr. 215/2001 a

[1] Şt. Deaconu, *Protecția minorităților naționale în România,* în Analele Universității Bucureşti, 2002-II, aprilie-iunie, p. 52.

administrației publice locale); *posibilitatea pentru vorbitorii de limbi regionale sau minoritare de a prezenta cereri orale sau scrise în aceste limbi* (realizată prin art. 76 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale); *publicarea de către autoritățile regionale a textelor oficiale şi în limbile regionale sau minoritare* (realizată prin art. 50 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale); *folosirea de către autoritățile regionale a limbilor regionale sau minoritare în dezbaterile din consiliile lor, fără a exclude totuşi folosirea limbii oficiale a statului* (realizată prin art. 42 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale); *folosirea sau adoptarea, dacă este cazul, alături de denumirea în limba oficială a formelor tradiționale şi corecte ale toponimiei în limbile regionale sau minoritare,* transpusă şi ea în sistemul românesc.

O ultimă categorie de măsuri la care părțile semnatare se angajează, *în funcție de situația fiecărei limbi şi în măsura în care acest lucru este posibil,* vizează **serviciile publice asigurate de către autoritățile administrative** şi includ următoarele: a) *să vegheze ca limbile regionale sau minoritare să fie folosite în cadrul serviciilor publice,* ***sau*** b) *să permită vorbitorilor de limbi regionale sau minoritare să formuleze cereri şi să primească răspunsuri în aceste limbi,* ***sau*** c) *să permită vorbitorilor de limbi regionale sau minoritare să formuleze cereri în aceste limbi.*

Din nou remarcăm faptul că toate aceste măsuri au fost îndeplinite **cumulativ, nu alternativ,** cum prevede textul, de statul român şi sunt consacrate de prevederile Legii administrației publice locale nr. 215/2001 şi ale altor acte normative în vigoare. Modalitățile pe care Carta le propune părților semnatare a fi avute în vedere pentru aplicarea măsurilor prezentate anterior sunt următoarele: *traducerea sau interpretarea eventual solicitate, alegerea* ***şi, dacă este cazul,*** *formarea unui număr suficient de funcționari şi alți agenți publici, satisfacerea, în măsura în care este posibil, a cererilor agenților publici care cunosc o limbă regională sau minoritară de a fi repartizați în zona în care această limbă este folosită.*

Cum am menționat deja, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările şi completările ulterioare, prevede în art. 108 că în unitățile administrativ-teritoriale în care persoane aparținând unei minorități naționale dețin o pondere de peste 20%, unii funcționari publici din serviciile care au contacte direct cu cetățenii vor cunoaşte şi limba minorității naționale respective. Două observații se cuvin a fi făcute cu privire la acest text de lege.

Mai întâi, semnalăm faptul că el face referire la **unii funcționari publici** din serviciile care au contacte directe cu cetățenii, nu la **toți funcționarii** care îşi desfăşoară activitatea în astfel de servicii. Care vor fi acei funcționari urmează a fi selectați de conducerea autorității locale respective, fiind o componentă a autonomiei funcționale de care dispune aceasta.

A doua observație vizează forma imperativă a textului – **vor cunoaşte limba minorității naționale respective**, nu **pot cunoaşte această limbă** –, ceea ce înseamnă că, după ce s-a stabilit care sunt acele funcții pentru care titularii lor trebuie să cunoască şi limba unei minorități naționale, cunoaşterea este obligatorie pentru titularii respectivi. Nu se exclud una pe cealaltă nici în cunoaştere, nici în utilizare, în vorbire propriu-zisă. În egală măsură în care **nu pot fi extrapolate nici categoriile de subiecte de drept care trebuie să îndeplinească această condiție, nici cele care trebuie să beneficieze de ea.** Spunem aceasta pentru că prea adeseori se manifestă o asemenea tendință, existând autorități ale administrației publice locale din anumite unități administrativ-teritoriale unde se comunică exclusiv în limba minorității naționale care are pondere semnificativă. Sau, după caz, impunându-se îndeplinirea condiției

de a cunoaşte limba minorității naționale unor categorii de subiecte care nu lucrează direct cu publicul, cum ar fi secretarii de unități administrativ-teritoriale şi alți funcționari, de conducere sau de execuție din administrația locală sau județeană respectivă.

§ 12. Principii legale

Înțelegem prin această sintagmă acele principii care sunt prevăzute în principal în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată, care a abrogat Legea nr. 69/1991[1]. Aceasta adaugă principiilor care guvernează administrația publică declarate de art. 120 din Constituție încă trei principii şi anume: **eligibilitatea autorităților administrației publice locale, legalitatea** şi **consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.**

§ 13. Eligibilitatea

Eligibilitatea autorităților administrației publice locale semnifică, în esență, faptul că la baza constituirii autorităților administrației publice locale se află votul universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Acest principiu are o **dublă natură juridică, legală,** dar şi **constituțională** în acelaşi timp. Dimensiunea lui constituțională rezultă din formularea art. 121 alin. (1), conform căruia *autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală, sunt consiliile locale* ***alese*** *şi primarii* ***aleşi,*** *în condițiile legii.* Caracterul de organ **ales** este prevăzut şi de art. 122 alin. (2) din Constituție pentru **consiliul județean.** *„Dacă la nivel constituțional acest principiu îl găsim reglementat doar în cazul primarului, consiliului local şi consiliului județean, în legea organică el este prevăzut şi în cazul preşedintelui consiliului județean, alegerea în acest caz se realizează prin vot indirect"*[2].

Consacrarea expresă a principiului eligibilității o regăsim în Legea nr. 215/2001, precum şi în Legea nr. 115/2015, care reglementează modul în care se organizează şi se desfăşoară alegerile pentru aceste autorități şi care în primul său articol dispune următoarele: *consiliile locale, consiliile județene, precum şi primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.*

Dimensiunile statutului juridic al membrilor organelor deliberative şi executive ale autonomiei locale, inclusiv sub aspectul eligibilității, le regăsim şi pe baza actelor normative anterior menționate şi a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, cu modificările şi completările ulterioare[3]. Între acestea, ne vom opri atenția asupra celui de la art. 9 alin. (2), lit. h[1)] şi 15 alin. (2) lit. g), care consacră, pentru cazurile de încetare a mandatului de consilier local, județean sau de primar şi preşedinte de

[1] Modificată prin Legea nr. 24/1996 şi republicată în M. Of. nr. 76 din 13 aprilie 1996; Legea nr. 215/2001 a fost modificată de mai multe ori, ultima modificare substanțială realizându-se prin Legea nr. 286/2006.

[2] M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată şi adnotată,* ed. a II-a revizuită, completată şi adăugită, Ed. Universitară, București, 2017, p. 43.

[3] Publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2014.

consiliu județean, şi cazul în care aceştia îşi pierd calitatea de membru al partidului căruia aparțineau în momentul în care au fost aleşi[1]. Prin O.U.G. nr. 55/2014[2] s-a prevăzut că prin derogare de la dispozițiile legale anterior menționate, în termenul de 45 de zile de la intrarea în vigoare a respectivei ordonanțe de urgență[3], *primarii şi președinții de consiliu județean, precum şi candidații care au fost declarați supleanți îşi pot exprima în scris şi o singură dată opțiunea cu privire la partidul politic, organizația minorității naționale din care doresc să facă parte sau să devină independenți, fără ca aleşii locali respectivi să îşi piardă calitatea dobândită în urma alegerilor.* Această ordonanță, criticată la nivelul opiniei publice, dar şi al doctrinei de specialitate[4], a fost declarată neconstituțională în şedința din 17 decembrie 2014[5], Curtea admițând cu majoritate de voturi obiecția de neconstituționalitate a prevederilor Legii privind aprobarea O.U.G. nr. 55/2014. Printre motivele invocate în decizia pronunțată, se regăseşte şi cel preluat dintr-o altă decizie a Curții[6], conform căruia *„legiuitorul a optat pentru o astfel de reglementare urmărind diminuarea migrației politice şi a oportunismului politic, fenomene a căror existență a fost demonstrată în realitățile ultimilor ani. Schimbarea, pe parcursul mandatului, a apartenenței politice a primarului riscă să afecteze interesele comunității, pe de o parte, prin perturbările şi instabilitatea pe care le poate genera în cadrul apartenenței administrației prin intermediul căreia îşi exercită prerogativele de putere cu care a fost învestit prin lege şi care pot afecta eficacitatea acțiunilor întreprinse în îndeplinirea competențelor sale, iar pe de altă parte, prin lipsa de certitudine în ce priveşte realizarea obiectivelor promovate în timpul campaniei electorale, în considerarea cărora alegătorii i-au dat votul".* În acelaşi sens, s-a pronunțat şi doctrina de specialitate considerând că *„prin acest act normativ Guvernul a intervenit într-un domeniu în care nu avea competența materială să intervină. Prin efectele sale, actul normativ a condus la schimbarea configurației politice rezultate din alegeri, adică a modificat voința cetățenilor exprimată prin vot în cadrul alegerilor locale, prin aceasta încălcându-se principiul potrivit căruia suveranitatea națională aparține poporului român"*[7].

Dreptul de a alege este unul dintre drepturile fundamentale, cu caracter exclusiv politic, tradițional recunoscându-se trei astfel de drepturi, *dreptul de a alege, dreptul de a fi ales şi dreptul de revocare*[8]. La **nivel european** se vorbeşte despre *„patrimoniul electoral european"*, ale cărui principii sunt *sufragiu universal, egal, liber*

---

[1] Dispoziția a fost introdusă prin Legea nr. 249/2006, publicată în M. Of. nr. 554 din 27 iunie 2006.

[2] Publicată în M. Of. nr. 646 din 2 septembrie 2014 (Legea nr. 51/2017 privind respingerea O.U.G. nr. 55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală a fost publicată în M. Of. nr. 248 din 11 aprilie 2017).

[3] O.U.G. a intrat în vigoare la data de 20 august 2014 şi a ieşit din vigoare la data de 14 aprilie 2017, urmare a intrării în vigoare a Legii nr. 51/2017, prin care a fost respinsă.

[4] A se vedea M.C. Apostolache, *Critici de neconstituționalitate asupra O.U.G. nr. 55/2014 pentru reglementarea unor măsuri în domeniul administrației publice locale,* volumul – *Constituția şi societatea contemporană,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, pp. 327-337. De acelaşi autor, v. *Ambiguități legislative privitoare la validarea mandatului Consilierilor locali şi județeni,* în Curierul Judiciar nr. 12/2014, p. 698 şi p. 700. Referitor la opinia Avocatului Poporului, în ceea ce priveşte O.U.G. nr. 55/2014 a se vedea I. Alexe, *Situația extraordinară... art. cit.,* pp. 132-133.

[5] Decizia C.C.R. nr. 761 din 14 decembrie 2014 publicată în M. Of. nr. 46 din 20 ianuarie 2015.

[6] Decizia C.C.R. nr. 153 din 14 iunie 2013, publicată în M. Of. nr. 352 din 14 iunie 2013.

[7] M.C. Apostolache, *Critici ..., art. cit.,* p. 336.

[8] Gh. Iancu, *Unele aspecte critice referitoare la sistemul electoral român,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008, p. 91.

exprimat, secret şi *direct,* precum şi **periodicitatea alegerilor**[1]. Alegerea nu reprezintă o simplă modalitate de constituire a autorităților autonome. Ea influențează însăşi natura acestor autorități, care nu este una statală, aşa cum este cea a ministerelor, a Guvernului sau a celorlalte organe centrale de specialitate ale administrației publice. Natura juridică a consiliilor locale, județene şi a primarilor este aceea de **autorități ale administrației publice locale,** care au misiunea **să realizeze autonomia locală în unitățile administrativ-teritoriale**, adică să **rezolve treburile publice din comune şi din oraşe.**

De aceea, puterea acestor organe derivă din puterea alegătorilor, nu din cea a statului.

Caracterul autonom al acestor autorități publice nu poate fi interpretat în sensul că activitatea pe care ele o desfăşoară este total independentă de activitatea statului. Nu avem de-a face cu o activitate **total independentă de cea a statului.** Aşa cum am precizat deja, limitele autonomiei locale, ca şi competența acestor autorități, sunt prestabilite de legiuitor, adică de stat, astfel încât activitatea lor trebuie să se încadreze în ordinea juridică a statului, să fie recunoscută de acesta şi prin intermediul lor interesele publice ale colectivităților locale din unitățile administrativ-teritoriale trebuie să se armonizeze cu interesele generale ale întregii națiuni[2].

§ 14. Principiul legalității

Legalitatea este **regula de aur a statului de drept.** Ea reprezintă un principiu fundamental al acestui tip de stat, care, după cum îl definea Hegel, înseamnă **înlocuirea domniei oamenilor cu domnia legii.** În sistemul constituțional actual românesc, **principiul legalității** este unul din **principiile fundamentale ale administrației publice**. Referindu-se la rolul dreptului, al legii în societate, un distins autor, membru al Academiei Române, aprecia următoarele: *„Ca element definitoriu al construcției sociale, prin normativitatea specifică pe care o impune, dreptul organizează, controlează şi conduce, ocroteşte şi garantează, previne şi sancționează întreaga mişcare socială în complexitatea şi independența sa. El trebuie să fie* ***barometrul mişcării social istorice,*** *din care să desprindă modificările intervenite, precum şi tendințele, în vederea reconsiderării propriilor sale convingeri şi prestații"*[3]. Am redat acest citat, în completitudinea lui, pentru că el sintetizează importanța dreptului în viața statului şi în viața oamenilor. Cu toții trebuie să se supună lui, iar **administrația trebuie să i se şi supună,** dar **să-l şi impună,** executând legea în litera şi spiritul ei.

Consacrarea **legalității** ca **dimensiune esențială a statului de drept** o regăsim în art. 1 alin. (3), care proclamă România ca **stat de drept,** şi alin. (5) din Legea fundamentală, conform căruia *respectarea Constituției, a supremației sale şi a legilor este obligatorie.* Respectarea legii şi egalitatea tuturor în fața legii şi a autorităților publice sunt principii care guvernează activitatea tuturor autorităților publice, inclusiv a celor din sfera executivului. **Misiunea** însăşi a **administrației,** astfel cum este ea unanim recunoscută în doctrina de specialitate, este **să pună în executare legea** şi

[1] Liniile directoare adoptate de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 51-a sesiuni plenare (Veneția, 5-6 iulie 2002).

[2] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 187.

[3] V. Stănescu, *Spațiul public, op. cit.*, p. 91.

să presteze servicii publice în limitele legii. Sintagma **stat de drept** consacrată de alin. (3) al primului text constituțional, în cea mai simplă şi mai scurtă definiție, semnifică acel tip de stat în care **activitatea lui este determinată şi limitată prin drept**[1].

Semnificația acestui principiu, înțeles ca **supremație a Constituției** şi **obligativitate a legii**, în democrațiile contemporane rezultă din faptul că el se bucură de o consacrare constituțională expresă, inclusiv în Tratatul de la Lisabona, în art. care stabileşte **lista valorilor europene considerate fundamentale**[2].

În toate acestea, principiul **statului de drept străbate ca un fir roşu întreg edificiul constituțional.** Principiul legalității în administrația publică semnifică supunerea activității administrației publice Constituției şi legii şi reprezintă o garanție a cetățenilor împotriva excesului de putere, arbitrariului şi ineficacității administrației[3].

Statul de drept implică o ordine juridică activă, bazată pe principii de certitudine a dreptului, care să însemne garanții contra imprevizibilității normelor coercitive, precum şi pe aceea de congruență a sistemului legislativ, ceea ce înseamnă concordanța legilor, caracterul lor verosimil, oportunitatea lor[4]. Pentru ca unui stat să-i fie atribuită calitatea de a fi *„de drept"*, sunt relevante „caracterul său democratic, pluralismul politic şi demnitatea umană, care reprezintă valori supreme şi garantate. De asemenea, transparență şi dialog"[5].

§ 15. Consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit

Înțelegerea acestui principiu este raportată în mod constant în doctrină la autonomia locală, autorii considerând-o ca decurgând din aceasta sau dându-i substanță[6].

El este reglementat atât prin art. 2 alin. (1) al Legii nr. 215/2001, cât şi prin art. 3 alin. (3) al aceleiaşi legi, conform căruia *dispozițiile alin. (2)* (care prevedea că autoritățile prin intermediul cărora se exercită autonomia locală în comune şi oraşe – s.n.) *nu aduc atingere posibilității de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii.*

Putem astfel să vorbim despre o **dublă consacrare legală** a acestui principiu: una în articolul care priveşte sfera principiilor (art. 2) şi alta în articolul care reglementează **semnificația unor concepte şi principii** şi **limitele** de exercitare ale acestora.

Reglementarea modului de realizare efectivă se regăseşte atât în Legea nr. 215/2001, cât şi în Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului[7], cu modificările şi completările ulterioare. *„Ignorat de panoplia instituțiilor*

---

[1] D.M. Vesmaş, *Conceptul statului de drept,* Analele Universității Româno-Germane din Sibiu, nr. 1/2002, p. 159.

[2] Art. 2 din Tratatul de la Lisabona prevede că „Uniunea se întemeiază pe valorile democrației, egalității, *statului de drept,* precum şi pe respectarea drepturilor omului".

[3] R.A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 52.

[4] N. Popa, *O carte despre valoarea cunoaşterii,* editorial în Revista de Drept Public nr. 3/2014, p. 17.

[5] V. Stănescu, *Spațiul public, op. cit.,* p. 89.

[6] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 3, p. 307; I. Nicola, *Drept administrativ*, Ed. Universității „Lucian Blaga", Sibiu 2007, p. 188.

[7] Publicată în M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000.

constituționale, omis dintre ***rețetele bune*** *ale guvernelor, referendumul este astăzi înscris în cvasitotalitatea constituțiilor de pe mapamond, acceptat favorabil de regimurile politice cele mai diverse, revendicat de partide, mai ales de cele aflate în opoziție, folosit cu succes în societatea internațională ca mecanism suveran de arbitraj în litigiile politice şi teritoriale dintre diverse state. într-un cuvânt, referendumul este la modă"*[1]. El este, cum rezultă şi din citatul precedent, un mijloc frecvent de „reglare" a treburilor publice la nivel local, național şi supranațional.

Legea nu precizează ce anume se înțelege prin sintagma „probleme locale de interes deosebit", lăsând la aprecierea fiecărei unități administrativ-teritoriale să aprecieze acest lucru[2]. De altfel, art. 14 din această lege prevede că *problemele supuse referendumului local* ***se stabilesc de consiliile locale sau județene,*** *după caz,* ***la propunerea primarului,*** *respectiv a* ***preşedintelui Consiliului județean"*** (s.n.).

Din interpretarea acestui text, rezultă că **dreptul de a stabili sfera problemelor care fac obiectul unui referendum** popular sau al unei consultări, în general, aparține **consiliilor locale** şi **județene.** În acest fel, legiuitorul a dorit **să dea substanță autonomiei locale**[3]. Subliniem însă că **acest drept nu se poate exercita nelimitat** şi că **nu pot face obiectul referendumului probleme care excedează cadrului constituțional şi legal actual.** Altfel spus, cu titlu exemplificativ, nu pot autoritățile deliberative din unitățile administrativ-teritoriale să supună consultării, indiferent de forma în care se realizează, problema renunțării la utilizarea limbii române în administrația locală şi folosirea exclusiv a limbii unei minorități care are o pondere însemnată. Aceasta, deoarece limba română este limbă oficială, potrivit art. 13 din Constituție, iar condițiile în care se utilizează limba unei minorități naționale cu o pondere semnificativă sunt prevăzute în Constituție şi Legea nr. 215/2001. În egală măsură, este interzisă consultarea care are ca obiect posibilitatea încheierii unui contract de muncă într-un domeniu (exemplu agricol) la vârsta de 14 ani, în condițiile în care legislația muncii prevede că acesta se poate încheia la 16 ani şi cu aprobarea părintelui sau ocrotitorului legal, la vârsta de 15 ani[4].

În egală măsură, **nu este posibil să facă obiectul unui referendum local problema declarării autonomiei unei părți din teritoriul unui stat proclamat unitar şi național prin Constituție, cum ar fi România sau Spania.** În ceea ce priveşte România, sunt cunoscute demersurile permanente care se fac de către reprezentanții unei anumite etnii privind declararea autonomiei unei zone din teritoriul țării, autoproclamată Ținutul Secuiesc, format din cele trei județe, Harghita, Covasna şi Mureş. Ne-am mai referit la aceste aspecte şi nu ne propunem să reluăm argumentele. Situația Spaniei, creată prin referendumul pentru autonomie al Cataloniei, este, la data elaborării prezentului tratat, de strictă actualitate, nu doar pentru Regatul Spaniei, ci şi pentru întreaga Uniune Europeană şi statele membre. Spunem aceasta deoarece ea reprezintă un exemplu care poate fi urmat şi poate fi considerat a

---

[1] S. Belaid, *Essai d'une théorie générale de referendum,* în *Referendum et democratie,* Ed. Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1998, p. 32, *apud.* L.F. Uşvat, *Pro sau contra referendumului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008, p. 64.

[2] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Sylvi, Bucureşti, 2001, p. 39.

[3] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 188.

[4] Avem în vedere art. 13 din Codul muncii, aprobat prin Legea nr. 53/2003, republicată în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011.

legitima demersuri similare în alte state. Separarea teritorială a statelor nu intră în filosofia construcției europene. De aceea, apreciem că **este necesară exprimarea unei poziții de către Comisia de la Veneția**, prin care să se statueze că **referendumurile pot avea ca obiect exclusiv probleme care sunt conforme Constituției.**

Consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit constituie o componentă indispensabilă pentru funcționarea autonomiei locale şi reprezintă un element esențial al democrației semidirecte, dat fiind faptul că ea oferă colectivităților locale posibilitatea de a interveni direct pentru a găsi soluțiile la problemele care apar în plan local[1].

O singură situație de referendum obligatoriu consacră legea organică, şi anume în cazul în care se intenționează modificarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale, care se poate realiza numai prin lege, în baza rezultatelor unui referendum local.

Art. 22 din Legea nr. 215/2001 prevede că *delimitarea teritorială a comunelor, oraşelor, municipiilor şi județelor se stabileşte prin lege. Orice modificare a limitelor teritoriale ale acestora se poate efectua numai prin lege şi **numai după consultarea prealabilă a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective prin referendum*** (s.n.), *organizat în condițiile legii.* În funcție de interesul problemei care face obiectul referendumului, acesta **se poate organiza în întreaga unitate administrativ-teritorială** sau numai în **anumite subdiviziuni ale acesteia.**

Distincția între **referendumul** obligatoriu şi cel **facultativ** se operează în majoritatea statelor europene care sunt angajate în reforma administrației publice locale, cum ar fi Ungaria, Cehia, Polonia, Macedonia, Slovenia etc.[2].

Principiul **consultării cetățenilor (locuitorilor)** este prevăzut în Legea nr. 215/2001, art. 2 şi art. 3, sub două aspecte. Un prim aspect este reprezentat de consacrarea **consultării** ca **principiu,** prin art. 2 alin. (1), care îl enumeră printre principiile legale care guvernează administrația publică, prin formularea **consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.**

Cel de-al doilea aspect este reprezentat de enunțarea consultării ca o **limită a autonomiei locale,** prin art. 3 alin. (2), care prevede că exercitarea autonomiei de către consiliile locale şi primari, precum şi de către consiliile județene nu poate aduce atingere posibilității de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii.

Se cuvine să facem diferență între **referendum,** în accepțiunea clasică, care reprezintă modalitatea de consultare a întregului popor, chemat să hotărască prin referendum asupra unui proiect de lege de o importanță deosebită sau a unei probleme de interes general, şi **consultarea populară,** care reprezintă un element de orientare pentru hotărârile consiliului local sau consiliului județean, care nu are însă forță juridică obligatorie, consiliul local fiind cel care va hotărî până la urmă, în calitate de autoritate deliberativă, forma şi conținutul acelei hotărâri[3]. De esența regimului juridic al consultării este obligativitatea parcurgerii ei, spre a se cunoaşte opinia subiectului de drept consultat, fără ca rezultatul consultării să producă prin el însuşi efecte juridice.

---

[1] Ş. Deaconu, *La réforme de l'administration publique – facteur necessaire de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne,* în coord. C. Călinoiu, *La science du droit, Realités et perspectives,* (Collections d'études dediés au Professeur dr. Victor Duculescu), V.I.S. Print, Bucureşti, 2004, p. 414.

[2] E. Popa, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 40.

[3] E. Popa, *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Arad. 2000, p. 71.

Existența și exercițiul acestui principiu își află sorgintea în art. 2 alin. (1) din Constituție, care prevede că **exercitarea suveranității** de către titularul său, poporul, se face prin **organele reprezentative**, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, și prin **referendum.** Filosofia asocierii autonomiei locale cu posibilitatea consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes deosebit și a interdicției ca autonomia să afecteze dreptul locuitorilor de a fi consultați cu privire la problemele locale de interes deosebit este, în opinia noastră, o **modalitate de contrabalansare între democrația directă, participativă, și cea reprezentativă.** Semnificația lui rezultă și din faptul că în majoritatea statelor lumii referendumul este consacrat constituțional[1]. Referendumul este considerat a reprezenta, prin excelență, un instrument al democrației directe, prin intermediul căruia votanții își exprimă opinia și adoptă o decizie, de regulă, cu caracter normativ în mod direct[2]. El reprezintă astfel un important instrument de control democratic al cetățenilor, dar și un instrument de legătură a acestora cu autoritățile administrației publice locale în perioada dintre alegeri. El se află astfel la confluența dintre mai multe principii care guvernează organizarea și funcționarea administrației publice, respectiv autonomia locală, descentralizarea și deconcentrarea serviciilor publice[3].

De aceea, *„apelul la referendum trebuie încurajat și folosit ca mijloc de consolidare a procesului democratic într-un stat și de reducere a distanței dintre popor și cei care iau decizii. Fără a-i nega imperfecțiunile, referendumul reprezintă, în lipsa unor inovații filosofice moderne transformate în instituții care să îl concureze, o formă veritabilă de autoguvernare în cadrul democrației"*[4]. Există state, cum este Elveția, în care nici cea mai aparent banală decizie nu se ia dacă poporul nu a stabilit, prin referendum, care va fi aceea sau dacă, dimpotrivă, a respins-o chiar dacă toate aparențele o susțin. Acest lucru ține însă de o tradiție pe care nu o propunem spre implantare în România. Referendumul are și virtuți, dar și carențe care trebuie avute în vedere în mod responsabil, fără ca acestea din urmă să-i desființeze rolul important pe care l-a conștientizat și legiuitorul român atunci când l-a consacrat în actele normative privind guvernarea statului, în general și administrarea colectivităților locale în particular.

[1] Cu anumite excepții, cum ar fi Belgia, Olanda, Malta.

[2] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 140.

[3] M.C. Apostolache, *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011, p. 71.

[4] L.F. Uşvat, *Pro sau contra referendumului, art. cit.,* p. 72.

Capitolul XIII

ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ JUDEŢEANĂ

§ 1. Consiliul județean. Statutul constituțional şi legal

Cum am menționat deja, spre deosebire de președintele consiliului județean, pe care Constituția l-a reglementat abia în 2003, consiliul județean a fost dintru început consacrat de Legea fundamentală a țării. În art. 122 din Constituție el este reglementat ca autoritate a administrației publice constituite **la nivelul intermediar,** respectiv la nivelul **județului.** Semnalăm tehnica diferită de reglementare a autorităților administrației publice locale constituite la **nivelul de bază** *(comună, oraş)* şi la cel **intermediar** *(județ).* Astfel, pentru nivelul de bază, constituantul consacră reglementări atât pentru autoritățile deliberative (consiliul local), cât şi pentru autoritățile executive (primarul). În schimb, pentru nivelul intermediar, Legea fundamentală vine cu reglementări numai pentru autoritatea deliberativă, respectiv consiliul județean. Rol executiv la nivelul administrației județene are **președintele consiliului județean,** pentru care, cum am precizat deja, până la revizuirea din 2003, nu exista nicio dispoziție constituțională care să-l prevadă. Abia în 2003 a fost consacrat expres, însă nu în articolul care reglementează consiliul județean, ci în cel care reglementează prefectul. Avem în vedere art. 123 alin. (4) care prevede că *între prefect, pe de o parte, consiliile locale şi primari, precum şi* ***consiliile județene şi președinții acestora,*** *pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.* Cum am mai avut prilejul să arătăm, este, în opinia noastră, o reglementare nesatisfăcătoare, fiindcă este greu de înțeles care sunt rațiunile pentru care, în alin. (4) al art. 123, legiuitorul constituant **îi acordă statutul** de **autoritate a administrației publice de nivel județean,** incluzând-o între cele care exclud existența unor relații de subordonare, pentru ca, în alin. (5), **să o elimine din categoria autorităților publice locale şi județene** ale căror acte sunt supuse controlului de legalitate al prefectului.

Potrivit textului constituțional, consiliul județean **este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.** Art. 24 din Legea nr. 215/2001, republicată, reia, într-o formulare aproape identică, textul constituțional mai sus citat. Din interpretarea acestui text, rezultă următoarele **elemente ale statutului constituțional şi legal al consiliului județean:**

a) este o autoritate a administrației publice locale, **o autoritate a autonomiei locale.** Precizăm că textul constituțional utilizează termenul „local" şi pentru nivelul de bază, şi pentru cel intermediar;

b) un al doilea element al acestui statut priveşte **rolul consiliului județean,** care este acela de **a coordona activitatea consiliilor comunale şi orăşeneşti.**

După cum se apreciază în doctrină, *„coordonarea activității consiliilor locale nu implică subordonarea acestora consiliului județean, pentru că între autoritățile administrației locale de bază și consiliul județean nu există raporturi de subordonare”*[1].

c) un al treilea element privește **finalitatea coordonării**, și anume **realizarea serviciilor publice de interes județean.** Constatăm astfel că, în **vreme ce consiliul local (comunal, orășenesc și municipal) dispune de plenitudinea de competență în soluționarea problemelor de interes local, consiliul județean are atribuții restrânse, care se limitează la coordonarea activității consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean**[2]. După cum s-a subliniat deja în doctrină, legiuitorul constituant din 1991 *„a pus accent pe autonomia comunelor și orașelor, rezervând autorității județene alese doar un rol coordonator”*[3]. Prin cel de-al doilea alineat al art. 122 din Constituție se trimite la lege, pentru a se stabili modul de alegere și funcționare a consiliului județean. Este vorba mai întâi de Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, precum și de Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali;

d) face parte din categoria **instituțiilor fundamentale ale statului,** la care face referire art. 115 alin (6) din Constituție, care *interzice ca ordonanțele de urgență să afecteze regimul instituțiilor fundamentale ale statului*[4]. Noțiunea de *instituție fundamentală a statului,* potrivit jurisprudenței constituționale, include și autoritățile administrației publice locale, o asemenea natură *„este deopotrivă subliniată de statutul constituțional al acestora, consacrat de art. 120-122 – Administrația publică locală –, ca și de faptul că organizarea și funcționarea sa, adică regimul său juridic (sic! – statutul lor juridic – n.a.), se reglementează potrivit art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție prin lege organică”*[5].

Precizăm că în România, în perioada de elaborare a Constituției din 1991, în cadrul Adunării Constituante s-a pus problema necesității ca să se consacre două niveluri intermediare, astfel ca, pe lângă comună, ca unitate administrativă de bază și județ, ca unitate intermediară, să se consacre și al doilea nivel intermediar, pe nivelul *plaselor* care au existat în istoria țării noastre. Propunerea, formulată de Dumitru Teaci, a fost argumentată pe ideea că *în multe județe, cu foarte multe comune, cu teritorii foarte întinse, este greu să administrezi*, propunere care nu a fost acceptată[6]. Problema a revenit în dezbaterea publică, s-a aflat chiar o perioadă pe agenda legiuitorului, știut fiind că proiectul de lege de modificare a Constituției despre care am făcut vorbire în cadrul analizei izvoarelor dreptului a cuprins, printre altele, și prevederi de introducere atât a regiunii, ca unitate administrativ-teritorială distinctă, cât și a autorităților administrative specifice ei, respectiv consiliu regional, președinte de

---

[1] M. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, comentată și adnotată, op. cit.*, p. 75.

[2] E. Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad. 2000, p. 42.

[3] A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României comentată și adnotată,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 273.

[4] Credem că formularea corectă ar trebui să se refere la *statutul instituțiilor fundamentale ale statului,* căci acestea au **statut juridic, lucrurile, bunurile** au **regim juridic,** potrivit unei terminologii consacrate.

[5] Decizia C.C.R. nr. 1105/2010, publicată în M. Of. nr. 684 din 8 octombrie 2010.

[6] *Geneza Constituției, Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă Monitorul Oficial București, 1998, p. 557.

consiliu regional şi prefect de regiune. Chiar dacă proiectul a fost lăsat în aşteptare sau nelucrare de peste doi ani, urmare şi a declarării lui neconstituțional, ca şi a altor priorități care au preocupat clasa politică aflată la guvernare, suntem convinşi că el nu a fost şi nu poate fi abandonat, iar problema regândirii organizării administrativ-teritoriale a României va trebui, într-un asemenea context, rezolvată.

§ 2. Drept comparat

„Chiar dacă nu există un model unic de organizare teritorială în Europa, statele europene partajează, în acest domeniu, principii comune"[1]. Existența acestor *principii comune* nu atrage după sine o identitate de reglementare între diferite țări. Statele care compun Uniunea Europeană, din punctul de vedere al **organizării administrativ-teritoriale,** sunt de **trei categorii**: state în care nu există un nivel intermediar între centru şi comună, cum ar fi Austria, Finlanda, Luxemburg şi Portugalia; a doua categorie o formează statele în care există un nivel intermediar, categorie în care se încadrează Anglia, Belgia, Danemarca, Germania, Grecia, Irlanda, Olanda, şi Suedia; state în care există două niveluri intermediare, situație existentă în Franța. România face parte din cadrul statelor europene a căror organizare administrativ-teritorială cuprinde **un singur nivel intermediar.**

Denumirea nivelului intermediar este diferită de la stat la stat. Astfel, în **Germania** ele se numesc *arondismente,* în **Belgia, Italia, Olanda,** *provincii,* în **Spania,** regăsim, pe lângă *provincii,* şi *comunități autonome,* în **Danemarca, Marea Britanie, Suedia** şi **Irlanda** sunt *comitate,* în **Grecia** regăsim *departamente*. **Franța** se caracterizează prin două niveluri intermediare, regăsind, pe lângă *departamente,* care sunt corespondentul județelor din România, şi *regiunea*. În **România,** *județul* reprezintă nivelul intermediar între nivelul central şi comună. Administrația publică de nivel intermediar a statelor membre ale Uniunii Europene este caracterizată prin faptul că ea include cel puțin o autoritate reprezentativă autonomă şi un control din partea statului exercitat printr-o structură corespondentă, ca statut, prefectului din sistemul românesc. În ceea ce priveşte *autoritatea reprezentativă autonomă,* regăsim o autoritate care poartă, de regulă, numele de **consiliu.** Astfel, în **Danemarca** regăsim *Consiliul comitatului,* care este organul deliberativ ales prin vot direct pentru un *mandat de patru ani,* care este condus de un preşedinte, ales dintre membrii săi, care acționează în numele Consiliului şi îl reprezintă. În **Franța**, există două autorități autonome, corespunzătoare celor două niveluri intermediare care caracterizează administrația publică din acest stat: la **nivelul regiunii** este ales şi funcționează un *consiliu regional*, format din consilieri aleşi prin vot universal şi direct pentru un mandat de cinci ani, precum şi un *consiliu general* la nivelul **departamentului**, autoritate deliberativă formată din *consilieri generali* aleşi pentru un mandat de şase ani. În **Germania,** la nivelul **arondismentului** regăsim un organ reprezentativ ales prin votul direct al populației, denumit *Adunarea arondismentului,* pentru un mandat de cinci ani. Aceasta alege, dintre membrii săi, un *preşedinte al arondismentului,* care are un statut atipic față de alte state. Astfel, acesta se alege pentru un mandat cuprins între şase şi 12 ani şi este

[1] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit.*, p. 35.

funcționar public ales, care îndeplinește o dublă calitate, de președinte al Adunării arondismentului și de șef al întregii administrații din arondisment, exercitând controlul administrativ asupra actelor comunelor componente. **Grecia** are, la nivelul celor **51 de departamente ale sale**, câte un *consiliu departamental,* format din consilieri aleși prin vot universal, direct și obligatoriu, pentru un mandat de patru ani. La nivelul **comitatelor** din **Irlanda** sunt alese *Consilii ale comitatului*, prin vot direct, pentru un mandat de cinci ani. În **Italia,** la nivelul regiunii regăsim *două autorități reprezentative alese prin vot direct*, respectiv *consiliul regional* și *președintele regiunii,* aleși pentru un mandat de patru ani. Constituția Italiei se particularizează prin reglementările dezvoltate pe care le cuprinde cu privire la autoritățile administrative constituite la nivelul regiunilor. Astfel, conform art. 121, organele regiunii sunt *consiliul regional, giunta* și *președintele. Consiliul regional* este cel care exercită puterea legislativă și celelalte funcții conferite prin Constituție și legi regiunii. *Giunta* este *organul executiv al regiunii,* iar *președintele regiunii* este cel care reprezintă **regiunea**. În **Olanda,** în fruntea fiecărei provincii este aleasă prin vot direct o *adunare a provinciei,* pentru un mandat de patru ani, ca organ deliberativ, care alege dintre membrii săi un birou executiv, ca organ colegial cu activitate permanentă care adoptă cea mai mare parte a actelor administrative. Spania, cunoscută ca un *stat al autonomiilor,* cuprinde **15 provincii (comunități autonome),** din care unele se bucură de largi prerogative legislative (Catalonia[1], Țara Bascilor, Andaluzia, Aragon, Navara, Castilia) ale căror organe deliberative poartă denumirea de *adunări legislative*, alese prin vot direct, pentru un mandat de patru ani. Provinciile sunt administrate de așa-numita *reprezentanță* compusă din *consiliul provinciei, comisia de guvernare, președintele* și *vicepreședinții. Consiliul provinciei* este *organul deliberativ*, compus din deputați provinciali, aleși în mod indirect, de către consilierii municipali, din rândul lor. *Președintele* este *organul executiv*, ales de consiliul provinciei, dintre membrii săi, și el numește vicepreședinții care îndeplinesc atribuțiile pe care el le delegă. În Suedia, la nivelul comitatului regăsim *consiliul comitatului*, care este un *organ deliberativ,* ales prin vot direct pentru un mandat de patru ani, și *comitetul executiv,* ales de consiliu dintre membrii săi și condus de liderul partidului care deține majoritatea în consiliu. Analiza întreprinsă ne determină să identificăm **existența în cea mai mare parte a statelor europene a unei autorități cu caracter autonom constituită la nivel intermediar, aleasă, în cea mai mare parte, prin vot direct, cu rol deliberativ.** În afara autorității deliberative regăsim și o **autoritate executivă**, de regulă un **organ unipersonal,** denumit **președinte,** dar există și state unde **organul executiv are caracter colegial**, sub forma unui **comitet executiv**. Alegerea organului executiv se face în cele mai multe cazuri prin vot indirect, de către organul deliberativ, dintre membrii acestuia. O asemenea procedură se practică în prezent și în România.

[1] În ceea ce privește Catalonia, cum am mai arătat deja, Parlamentul Catalan a declarat autonomia acesteia, în urma aprobării acestei decizii prin referendum, ceea ce a creat o situație politică periculoasă nu doar pentru Regatul Spaniei, ci și pentru Uniunea Europeană, în ansamblul său ea a fost gestionată corespunzător, însă acest lucru nu înlătură caracterul perturbator al situației create și, în niciun caz, nu poate justifica repetarea ei.

§ 3. Raporturile dintre autoritățile locale şi cele județene

Însăşi Constituția prevede că între autoritățile constituite la nivel local şi cele de la nivelul județean **nu există raporturi de subordonare**[1]. Legea nr. 215/2001 prevede în art. 6 alin. (1) că raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, oraşe şi municipii şi autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile **autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării** şi **solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ**. Prin cel de-al doilea alineat, parcă *pentru a întări reglementarea cuprinsă în alin. (1),* se consacră *„principiul nesubordonării autorităților de la baza sistemului administrației (primar şi consiliu local) față de consiliu județean, principiu aplicabil şi în relațiile dintre consiliu local şi primar"*[2].

§ 4. Consiliul județean: constituire şi componență

Procedura de constituire a consiliului județean este reglementată prin art. 1-8 din O.G. nr. 35/2002 privind aprobarea Regulamentului-cadru de organizare şi funcționare a consiliilor locale[3] şi art. 89 din Legea nr. 215/2001, cu modificările şi completările ulterioare[4].

Consiliul județean este **format** din **consilieri,** care în prezent sunt aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. El *„se alege pe circumscripții electorale, pe baza scrutinului de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale"*[5].

Universalitatea votului reprezintă acea caracteristică a votului potrivit căreia toți cetățenii români au dreptul de a vota dacă sunt îndeplinite condițiile constituționale şi legale[6].

Egalitatea votului derivă din principiul constituțional al egalității tuturor în fața legii şi a autorităților publice, consacrat de art. 16 din Legea fundamentală.

Caracterul direct al votului semnifică trăsătura constituțională a acestuia, care presupune *că alegătorul poate şi trebuie să îşi exprime opțiunea sa personală şi nu prin intermediari sau reprezentanți*[7].

Caracterul secret exprimă *trăsătura constituțională a votului care dă posibilitatea alegătorului de a-şi exprima opțiunea cu privire la candidații propuşi pe liste fără că această opțiune să fie cunoscută de alții sau supusă vreunei presiuni*[8].

Ultimul caracter, cel **liber exprimat al votului**, evocă faptul că alegătorul nu este supus niciunei constrângeri, că el are posibilitatea *de a-şi manifesta sau nu opțiunea pentru o anumită listă de candidați sau un anumit candidat*[9].

---

[1] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ*, ed. a II-a, Ed. Sylvi, Bucureşti, 2001, p. 43.

[2] M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001, op. cit.*, ed. a II-a, p. 61.

[3] Publicată în M. Of. nr. 90 din 2 februarie 2002.

[4] M. Mihăilescu, *Drept administrativ, Partea generală, op. cit.*, 2016, p. 342.

[5] D. Ciobanu, A. Vasile, *Considerații teoretice şi practice privitoare la validarea mandatului de consilier local,* în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 96.

[6] Gh. Iancu, *Sistemul electoral,* Ed. C.H. Beck, ed. a II-a, Bucureşti, 2006, p. 9.

[7] Gh. Iancu, *Sistemul electoral, op. cit.*, p. 19.

[8] *Ibidem.*

[9] *Ibidem.*

Cum am precizat deja, textul constituțional trimite la o lege prin care să se stabilească modul de alegere și funcționare a Consiliului județean, fără a preciza dacă va fi vorba despre **sistemul alegerilor directe** sau al celor **indirecte.** Inițial, în baza Legii nr. 70/1991 a alegerilor locale în varianta inițială[1], consiliul județean se alegea **în mod indirect,** însă, în urma modificărilor aduse acestei legi prin Legea nr. 25/1996[2], s-a trecut la sistemul **alegerii directe a consiliului județean**, pentru ca în prezent, în baza Legii nr. 115/2015, președintele Consiliului Județean să fie ales **indirect**, ca și vicepreședinții, potrivit art. 101 din Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 115/2015, iar consiliul județean, ales direct.

Numărul consilierilor care compun fiecare consiliu județean se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor din fiecare județ, astfel cum este el raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în curs sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precede alegerile. Legea stabilește în art. 88 astfel cum a fost el modificat de Legea nr. 115/2015, numărul minim și maxim al consilierilor județeni, și anume: 31 pentru un număr de până la 350.000 de locuitori, respectiv 37 pentru un număr de peste 650.000 de locuitori. În conformitate cu prevederile art. 90 al legii, în forma actuală[3], la constituirea consiliului județean se aplică regulile instituite prin art. 31-35 din Legea nr. 215/2001 privind constituirea consiliilor locale, pe care le vom analiza în capitolul consacrat acestora. Textul este parțial incorect, pentru că procedura de constituire este reglementată începând cu art. 30 al legii, astfel că, în opinia noastră, *ar fi trebuit să se facă referire la art. 30-35 ale legii.* În sinteză, este vorba despre următoarele reguli generale privind constituirea autorităților deliberative ale autonomiei locale:

a) legea consacră o *procedură administrativă pentru constituirea consiliului județean,* care presupune o *ședință de constituire,* a cărei *legalitate a desfășurării* este condiționată de întrunirea *majorității calificate de 2/3,* în caz contrar ședința reluându-se de încă două ori. În cazul în care nici a treia oară nu se întrunește majoritatea calificată, *se declară vacante* locurile celor care au lipsit nemotivat, care *se înlocuiesc cu supleanți,* iar dacă nu există o asemenea posibilitate, se organizează *alegeri parțiale pentru completarea locurilor,* în termen de *30 de zile*, în condițiile Legii pentru alegerile locale;

b) *desfășurarea ședinței* are loc sub conducerea *consilierului cel mai în vârstă,* ajutat de *doi dintre cei mai tineri consilieri,* cu concursul unei *comisii de validare,* reguli comune constituirii organelor colegiale, inclusiv Parlamentului;

c) *validarea* sau *invalidarea* se realizează printr-o *hotărâre,* care este *act administrativ, supus controlului de legalitate exercitat pe calea contenciosului administrativ,* după o *procedură specifică* în care:

- plângerea prealabilă *nu se mai formulează;*
- cererea se introduce în *cinci zile* și *se soluționează în 30 de zile;*
- hotărârea judecătorească *nu e supusă căilor de atac,* ea fiind *definitivă*[4] *potrivit art. 31*[1] *al legii*[5].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 239 din 28 noiembrie 1991.

[2] Publicată în M. Of. nr. 77 din 13 aprilie 1996.

[3] Avem în vedere modificările aduse prin pct. 9 al art. 137 din Legea nr. 115/2015.

[4] Art. 31[1] se referă la caracterul *definitiv și irevocabil* al hotărârii, însă actualul Cod de procedură civilă, aprobat prin Legea nr. 134/2010, nu mai consacră caracterul irevocabil al hotărârilor, referindu-se doar la caracterul definitiv al acestora. Invocăm în acest sens art. 427 din Codul de procedură civilă, care face referire la *hotărâri definitive.*

[5] Art. 31[1] a fost introdus prin pct. 4 al art. III din O.U.G. nr. 20/2008, publicată în M. Of. nr. 177 din 7 martie 2008.

d) *depunerea jurământului* de către *consilierii validați,* al cărui conținut este prevăzut de art. 32 al legii[1], cu consecința de a fi *demisionați de drept* consilierii care refuză să depună jurământul;

e) *constituirea legală* a organului colegial are loc atunci când *majoritatea consilierilor validați a depus jurământul;*

f) în textul la care se trimite se mai face referire şi la *alegerea preşedintelui de şedință,* după constituirea legală a consiliului local, pentru o perioadă de *trei luni,* cu votul *majorității consilierilor în funcție,* care va conduce şedințele consiliului şi va semna actele adoptate de acesta. **Această procedură este valabilă doar în cazul consiliilor locale, nu şi la consiliile județene**, ale căror şedințe sunt conduse de către preşedintele consiliului județean sau de către un vicepreşedinte desemnat de acesta.

Art. 89 din Legea nr. 215/2001, după ce trimite la prevederile art. 30 al acesteia, în partea finală, dispune că *„instanța competentă este tribunalul".* Alături de alți autori, *„nu înțelegem rațiunea pentru care legiuitorul a ținut expres să prevadă că în cazul validării mandatelor consilierilor județeni* ***instanța competentă e tribunalul*** (s.n.) *pentru că, pe de o parte, validarea mandatelor de consilieri nu se face de către instanță, ca în cazul primarului, ci de către comisia de validare, structură internă a consiliului județean care ia naştere în şedința de constituire a consiliului județean, şedință convocată de prefect, iar pe de altă parte, eventualele litigii rezultate din procesul de validare se soluționau oricum de către tribunal"*[2]. Ne oprim aici cu citatul, care continuă însă, din considerentul că am dorit să semnalăm una din incoerențele acestei legi, care generează dificultăți şi pentru teoreticieni şi pentru practicieni. Ele sunt determinate de semnificația acelei precizări, care trimite la *competența tribunalului,* în vreme ce **actuala procedură de validare a celor două organe administrative deliberative este administrativă, nu judiciară,** un asemenea caracter avându-l validarea organului executiv unipersonal, respectiv primarul[3]. În conformitate cu prevederile proiectului de Cod administrativ, validarea alegerii consiliului local şi a celui județean urmează a se realiza de către instanța judecătorească, respectiv judecătorie în cazul consiliului local şi tribunal în cazul consiliului județean[4]. Însă acesta nu a fost încă adoptat, dar sperăm să se realizeze, incoerențele legislative pe care le-am semnalat fiind un argument în plus al acestei necesități. Trimiterea la competența tribunalului în contextul validării consiliului județean are relevanță în ceea ce priveşte soluționarea eventualelor litigii rezultate din validare. Ea este însă redundantă, pentru că oricum, potrivit Legii nr. 554/2004, cum remarcă şi autorul citat, competența în primă instanță pentru această categorie de acte aparține tribunalului, secția de contencios administrativ şi fiscal.

---

[1] *„Jur să respect Constituția şi legile țării şi să fac, cu bună-credință, tot ceea ce stă în puterile şi priceperea mea pentru binele locuitorilor comunei (oraşului, municipiului, județului)... Aşa să-mi ajute Dumnezeu".* Legea permite ca jurământul să fi depus şi fără formulă religioasă.

[2] M C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001, op. cit.,* ed. a-II-a, p. 385.

[3] În scurta perioadă în care preşedintele consiliului județean a fost ales direct, validarea lui se făcea de către tribunal.

[4] Avem în vedere art. 173 alin. (1) din proiectul Codului administrativ, conform căruia *„mandatele consilierilor aleşi sunt validate (...) prin hotărâre a judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri"* şi art. 231 din același proiect, potrivit căruia *„Dispozițiile art. 172-181 se aplică în mod corespunzător pentru constituirea consiliului județean, instanța competentă fiind tribunalul".*

§ 5. Atribuțiile Consiliului județean

Reglementarea atribuțiilor consiliului județean, în opinia unui autor, nu ridică probleme, ele fiind *„circumscrise rolului constituțional şi legal conferit acestui organism, şi anume de coordonare a consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean"*[1]. În opinia noastră, lucrurile nu stau astfel. Analizând sfera atribuțiilor consiliului județean, ajungem la concluzia, în aprecierea noastră, că **această autoritate publică are o competență mai extinsă decât aceea de a *coordona activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.*** Este suficient să ne raportăm la atribuțiile privind dezvoltarea economico-socială a județului sau gestionarea patrimoniului județului. Ce legătură au aceste atribuții cu *coordonarea consiliilor comunale şi orăşeneşti în vederea realizării serviciilor publice de interes județean?* Este o întrebare, evident, retorică. În concepția noastră, întemeiată pe actuala reglementare în materie, **consiliul județean ne apare ca un veritabil consiliu local la nivel județean. El exercită o competență materială generală,** în temeiul căreia îndeplineşte aproximativ aceleaşi categorii de atribuții ca şi consiliul local. De aceea, în opinia noastră, această problemă ar trebui clarificată în viitor, inclusiv sub aspect constituțional. Credem că se impune **modificarea art. 122 din Constituție,** în sensul în care **el să nu se mai refere exclusiv la rolul coordonator al consiliului județean asupra celui local, cu scopul realizării serviciilor publice de interes județean.** Apreciem că el **trebuie să includă** şi **realizarea tuturor atribuțiilor de natură administrativă de la nivelul județului, cu excepția celor care sunt date în sarcina consiliului local sau a altor autorități publice,** propunere pe care o formulăm ***de lege ferenda.***

În acest context, precizăm că, la fel ca şi consiliul local, şi **consiliul județean** are o **dublă natură:** de **autoritate a autonomiei județene** şi de **autoritate a administrației publice județene**[2].

Legea nr. 215/2001, în forma inițială, nu conținea o clasificare a atribuțiilor autorităților administrației publice locale şi județene. În forma republicată, art. 91 din lege identifică mai multe **categorii de atribuții** care revin consiliului județean. Sfera acestor atribuții, remarcă un autor, *„nu ridică probleme de reglementare, singura mențiune pe care o facem este aceea că trebuia să se prevadă şi atribuția de alegere a preşedintelui consiliului județean, alături de alegerea celor doi vicepreşedinți"*[3]. În opinia noastră, nu este o carență foarte mare, dat fiind faptul că alegerea preşedinților şi a vicepreşedinților consiliului județean este mai mult decât o atribuție, este o procedură instituțională de alegere a celor două categorii de aleşi locali, dintre care preşedintele consiliului județean este chiar menționat în Constituție.

Din analiza art. 91 al Legii nr. 215/2001, identificăm următoarele categorii de atribuții ale consiliului județean:

a) **atribuții privind organizarea şi funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor şi serviciilor publice de interes județean şi ale societăților comerciale şi regiilor autonome de interes județean**[4]**.** În exercitarea

---

[1] M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001, op. cit.*, ed. a II-a, p. 390.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 273; A. Iorgovan, M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 259.

[3] M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001, op. cit.*, ed. a II-a, p. 391.

[4] Conținutul acestei atribuții a fost modificat prin pct. 5 al art. 78 al Titlului III din Legea nr. 35/23 martie 2008, publicată în M. Of. nr. 196 din 13 martie 2008, în prezent abrogată.

acestei atribuții, consiliul județean alege doi vicepreşedinți, hotărăşte înființarea, desființarea, reorganizarea de instituții, servicii publice, societăți comerciale de interes județean; aprobă regulamentul de organizare şi funcționare a consiliului județean, exercită, în numele județului, drepturile şi obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau regii autonome, în condițiile legii; numeşte, sancționează şi dispune cu privire la raporturile de muncă sau de serviciu ale conducătorilor serviciilor publice de interes județean;

b) **atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului.** În exercitarea acestei atribuții, consiliul județean aprobă bugetul de venituri şi cheltuieli; contractarea şi garantarea de împrumuturi; stabileşte impozite şi taxe la nivel județean; adoptă strategii şi programe de dezvoltare; stabileşte programele de dezvoltare a județului şi documentațiile pentru lucrările de investiții;

c) atribuții privind **gestionarea patrimoniului județului.** În exercitarea acestei atribuții, consiliul județean hotărăşte darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor publice de interes județean, închirierea sau vânzarea celor private, atribuie denumiri pentru obiective de interes județean.

Noțiunea de „patrimoniu" utilizată de legiuitor evocă ansamblul bunurilor aflate în proprietatea publică şi privată a județului, care constituie **domeniul public** şi **domeniul privat** al acestuia, în conformitate cu prevederile art. 136 din Constituție, ale Legii nr. 213/1998 privind dreptul de proprietate publică şi ale Codului civil.

d) **atribuții privind gestionarea serviciilor publice din subordine.** În exercitarea acestei atribuții, consiliul județean asigură cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice din educație, protecția copilului, sănătate, cultură, tineret, sport, ordine publică, situații de urgență, mediu înconjurător, monumentele istorice, evidența persoanelor, căi de comunicație, servicii comunitare de utilitate publică de interes județean.

e) **atribuții privind cooperarea interinstituțională.** În exercitarea acestei atribuții, consiliul județean hotărăşte cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau străinătate[1]. În Strategia pentru consolidarea administrației publice pentru perioada 2014-2020, unul dintre obiectivele propuse este *încurajarea asocierii unităților administrativ-teritoriale, în vederea furnizării de servicii publice mai eficiente,* care este concepută a se realiza prin două componente: **o componentă teoretică,** de orientare metodologică, pentru ca unitățile administrativ-teritoriale să poată lua cele mai bune decizii în materie de asociere şi furnizare a serviciilor publice; **o componentă practică,** de suport şi sprijin efectiv pentru unitățile administrativ-teritoriale şi asociațiile de dezvoltare intercomunitară. Sunt interesante de menționat, în speranța că ele nu vor rămâne doar pe hârtie, şi modalitățile concrete prevăzute a transpune în practică obiectivul din strategie, respectiv:

– identificarea unei liste a serviciilor publice care pot fi cel mai bine furnizate în colaborare între mai multe unități administrativ-teritoriale. În ceea ce ne priveşte, apreciem că întocmirea unei *liste* este departe de a constitui un obiectiv strategic, chiar dacă ea are un asemenea obiect. Dar este de reținut intenția de a se determina prestarea de servicii în cooperare, ca modalitate care poate să atragă un plus de calitate a respectivului serviciu;

---

[1] A. Egyed, *Relațiile internaționale ale autorităților administrației publice locale în contextul aderării la Uniunea Europeană,* în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", pp. 303-316.

– dezvoltarea mecanismelor de prestare a serviciilor publice în sistem asociativ/parteneriat între unitățile administrativ-teritoriale;

– elaborarea unui sistem de încurajare/stimulare a unităților administrativ-teritoriale în scopul prestării în comun a unor servicii publice;

– inițierea unui program național de sprijinire a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, care să contribuie la creșterea capacităților asociative ale unităților administrativ-teritoriale.

Am procedat la menționarea acestor obiective pentru că, în ceea ce ne privește, credem în ideea de asociere, inclusiv intercomunitară, în plusul de valoare pe care ea îl poate aduce asupra activității administrației publice și vieții cetățenilor, în calitate de beneficiari ai serviciilor acesteia.

În afara acestor categorii, consiliul județean mai poate îndeplini **și alte atribuții** prevăzute de lege.

Consiliul județean se alege pentru un **mandat** de **patru ani**[1], care se exercită de la data constituirii până la declararea, ca legal constituit, a consiliului nou-ales.

Ca și în cazul consiliului local, și în cel al consiliului județean mandatul poate fi prelungit numai prin lege organică și numai în caz de război sau catastrofă.

Funcționarea consiliului județean. Pentru organele deliberative, în general, forma de lucru este ședința. Ea se regăsește și în sfera consiliului județean, iar **ședința** acestuia are loc în fiecare lună. Precizăm că, anterior modificărilor aduse Legii nr. 215/2001, ședințele consiliului județean aveau loc o dată la două luni. După aceste modificări, realizate prin Legea nr. 286/2006, art. 94 prevede **caracterul lunar** al ședințelor. În afara **ședințelor ordinare,** consiliul județean se poate întruni și în **ședință extraordinară**, ori de câte ori este necesar, la cererea președintelui sau a cel puțin unei treimi din numărul consilierilor sau la solicitarea prefectului, adresată președintelui consiliului județean. Art. 94 alin. (2) condiționează aptitudinea prefectului de a solicita președintelui consiliului județean întrunirea în ședință extraordinară de existența unor cazuri excepționale, care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice. În cadrul ședințelor extraordinare pot fi adoptate acte normative care să corespundă situațiilor excepționale care au atras întrunirea într-o asemenea ședință, de regulă, cu caracter temporar, inclusiv în materie contravențională, sancționatorii sau vizând subiectele de drept din zonele calamitate ori supuse tulburărilor sociale[2]. Alături de **ședințele extraordinare,** legea mai menționează **ședințele de îndată,** categorie la care s-a renunțat prin proiectul Codului administrativ pentru rațiunea pe care am susținut-o în cadrul grupului de lucru și care a fost îmbrățișată, că **și ședințele de îndată sunt un soi de ședințe extraordinare,** iar ele trebuie să constituie excepția care se aplică în anumite situații.

Ședințele consiliului județean sunt legal constituite în prezența majorității consilierilor județeni în funcție. Legea consacră **caracterul obligatoriu al prezenței consilierilor județeni la ședințe,** urmând ca, prin regulamentul de organizare și funcționare, să se stabilească situațiile în care se consideră că absența este temeinică, precum și sancțiunile care se pot dispune în cazul în care consilierul județean absentează de la mai mult de două ședințe fără motive temeinice.

---

[1] Mandatul poate fi prelungit numai prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

[2] I. Santai, *Drept administrativ*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 223.

Convocarea în şedinţă se face **în scris,** de către **preşedintele consiliului judeţean,** prin intermediul **secretarului judeţului,** cu **cel puţin cinci zile înainte de data şedinţelor ordinare** şi cu cel mult **trei zile în cazul celor extraordinare.** Constatăm că în cazul termenului de cinci zile se foloseşte sintagma *cel puţin,* lăsând să se înţeleagă că poate fi vorba şi de mai mult de cinci zile, pe când în cazul termenului de *trei zile,* legiuitorul foloseşte sintagma *cel mult,* lăsând să se înţeleagă că poate fi vorba şi despre mai puţin de trei zile.

Pe lângă cele două situaţii, de convocare în şedinţă *ordinară* şi *extraordinară,* legea permite, cum am spus deja, ca în caz de forţă majoră şi de maximă urgenţă convocarea să se facă şi *de îndată.* În cazul stării de imposibilitate în a face convocarea în care se află preşedintele consiliului judeţean, convocarea se va face de către vicepreşedintele desemnat de acesta, care va conduce şi şedinţa consiliului judeţean în cazul absenţei preşedintelui consiliului judeţean.

În ceea ce priveşte dreptul de a convoca în şedinţă extraordinară, acesta aparţine a două categorii de titulari care reprezintă consiliul judeţean: **preşedintelui** sau **unei treimi din numărul consilierilor judeţeni.** Ea poate aparţine şi unor subiecte de drept din afara consiliului judeţean, respectiv **prefectul,** în ale cărui atribuţii intră, cum vom avea prilejul să arătăm, şi gestionarea situaţiilor de urgenţă.

Conducerea şedinţelor consiliului judeţean se realizează de către **preşedinte,** iar în lipsa acestuia, de către vicepreşedintele pe care l-a desemnat şi care îl înlocuieşte.

Legea consacră şi alte reguli procedurale, de natură să asigure respectarea unor principii esenţiale pentru democraţia atât cea de la nivelul centrului, cât şi pentru aşa-zisele *democraţii locale.* Este vorba despre:

– *principiul transparenţei,* prin instituirea obligaţiei de a se aduce la cunoştinţa locuitorilor ordinea de zi, prin mass-media sau alte mijloace de publicitate. De altfel, locuitorii judeţului pot participa la şedinţe, care sunt publice;

– *principiul respectării dreptului minorităţilor naţionale care au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor de a-şi folosi limba natală,* în derularea relaţiilor lor cu administraţia publică locală, inclusiv prin aducerea la cunoştinţa locuitorilor respectivi în limba natală, publicarea actelor normative şi comunicarea celor individuale în acea limbă, precum şi desfăşurarea în limba acelei minorităţi a şedinţelor de consiliu judeţean, cu obligaţia traducerii în limba română şi a încheierii actelor de şedinţă în limba oficială a statului.

§ 6. Actele consiliului judeţean şi ale preşedintelui consiliului judeţean

Legiuitorul a utilizat, pentru reglementarea actelor consiliului judeţean, ca şi a celorlalte autorităţi locale, două tehnici: *pe de o parte,* a precizat în capitolele care le reglementează ce acte emit sau adoptă acestea şi, în cazul organelor colegiale, cu ce majoritate, iar *pe de altă parte,* a consacrat un capitol distinct reglementării acestei materii. În cazul consiliului judeţean, avem în vedere art. 97, care reglementează întregul regim juridic al actelor consiliului judeţean, dar şi dispoziţiile din capitolul consacrat acestei materii, pe care l-am menţionat.

Astfel, în urma modificărilor care au fost aduse Legii nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/2006, a fost introdus un nou capitol, numerotat capitolul VI^3, cu denumirea

Actele autorităților administrației publice locale şi comunicarea acestora. În urma republicării Legii nr. 215/2001, acesta a devenit capitolul IX. În ceea ce ne priveşte, am criticat denumirea acestui capitol, care face referire numai la *comunicare*, dat fiind faptul că operațiunea comunicării este specifică numai actelor administrative individuale, pe când actele administrative normative se publică. În opinia noastră, ar fi fost suficient ca denumirea să fie *actele autorităților administrației publice locale* sau, cel mult, *actele consiliului județean şi aducerea acestora la cunoştință.* Actele consiliului județean sunt **hotărârile.** Ele se comunică în mod obligatoriu prefectului, prin grija secretarului județului. În calitatea lor de acte administrative, sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele judecătoreşti de contencios administrativ şi controlului de legalitate al prefectului[1]. Hotărârile se semnează de către preşedinte sau de vicepreşedintele care a condus şedința şi se contrasemnează de către secretar. Hotărârile consiliului județean, în calitate de acte administrative, au regimul juridic al acestora, cu toate dimensiunile lui (caracter executoriu, se bucură de prezumțiile de legalitate, autenticitate şi veridicitate etc.). Ele pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual. Regula în ceea ce priveşte adoptarea hotărârilor consiliului județean este că ele se adoptă cu majoritatea simplă, adică majoritatea consilierilor prezenți. Există şi două excepții, când legea prevede **majorități absolute sau calificate**, respectiv **majoritatea consilierilor în funcție şi majoritatea de două treimi din numărul total al consilierilor în funcție,** în cazul în care se adoptă bugetul local, contractarea de împrumuturi, stabilirea de impozite şi taxe, participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de dezvoltare transfrontalieră, de organizare şi dezvoltare urbanistică, de asociere cu alte autorități sau persoane fizice şi juridice şi cele care privesc patrimoniul.

Dreptul respectiv, de a iniția hotărâri, aparține *fiecărui consilier județean, preşedintelui* sau *vicepreşedinților,* care inițial au fost aleşi în mod direct drept consilieri județeni şi *cetățenilor.* Redactarea conținutului proiectelor de hotărâri se realizează de către cei care le-au propus, cu sprijinul secretarului județului şi al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean.

Preşedintele consiliului județean, care, din punct de vedere al statutului său, este un **organ unipersonal şi executiv al consiliului județean**[2], emite **dispoziții** care pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual. Aceste dispoziții devin executorii numai **după ce sunt aduse la cunoştință publică** (cele **normative**) sau **sunt comunicate persoanelor interesate** (cele **individuale**).

§ 7. Răspunderea consiliului județean

Legea nr. 215/2001 nu se rezumă să reglementeze doar aspecte funcționale, de constituire, de mandat, statut şi competență a consiliului județean, ci şi aspecte care privesc **răspunderea** acestei autorități publice.

Avem în vedere reglementarea instituției **dizolvării,** sub cele două forme ale sale.

Mai întâi, regăsim reglementată **dizolvarea de drept.** Art. 99 din Legea nr. 215/2001, republicată, prevede că **dizolvarea de drept** a consiliului județean

[1] I. Vida, *Puterea executivă şi administrația publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, p. 222.

[2] R.N. Petrescu, *op. cit.,* p. 214.

intervine în următoarele cazuri, care sunt comune celor în care are loc dizolvarea de drept a consiliului local:

a) consiliul județean nu se întruneşte timp de două luni şi în situația în care în trei şedințe ordinare consecutive nu a adoptat nicio hotărâre, deşi a fost convocat conform prevederilor legale[1];

b) în cazul în care nu a adoptat în trei şedințe consecutive nicio hotărâre;

c) în cazul în care numărul consilierilor s-a redus sub jumătate plus unu şi nu se poate completa prin supleanți.

Secretarul județului sau orice persoană interesată va sesiza instanța de contencios administrativ cu privire la intervenția cazului de dizolvare de drept. În cazul în care dizolvarea priveşte consiliul local, sesizarea poate fi adresată şi de primar sau viceprimar, pe lângă secretarul unității teritoriale sau orice persoană interesată. Instanța analizează situația de fapt şi se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului printr-o hotărâre definitivă, care se comunică prefectului. Această procedură, care implică instanța de contencios administrativ, a fost consacrată prin Legea nr. 286/2006. Anterior ei, dizolvarea se realiza prin hotărâre a Guvernului, la propunerea prefectului. Până la constituirea noului consiliu județean sau, după caz, a noului consiliu local, problemele județului vor fi rezolvate de secretarul unității administrativ-teritoriale sau, după caz, de preşedinte.

Prin O.U.G. nr. 41/2015 privind modificarea şi completarea unor acte normative[2], precum şi reglementarea unor măsuri bugetare, s-a introdus un nou articol după art. 99, în care se prevede că, *„(1) În cazul dizolvării consiliului județean în condițiile art. 55 alin. (1) literele a) şi b), acesta se reconstituie din membrii supleanți, prevederile art. 55[1] aplicându-se în mod corespunzător".* Subscriem criticilor care s-au formulat în literatura de specialitate[3] şi considerăm, în acord cu acestea, că **procedura este neconstituțională.** Argumentul principal constă în faptul că *„ un organ administrativ, odată dizolvat, nu poate fi înființat decât prin alegeri, pentru că, în cazul consiliului local sau județean, modalitatea de înființare este alegerea"*[4]. La o asemenea concluzie duc atât art. 121 alin. (1), cât şi art. 122 din Constituție, conform cărora atât consiliul local, cât şi cel județean **sunt alese** şi funcționează **în condițiile legii.** Consacrarea unor asemenea soluții, pe care le-am putea denumi, metaforic, *„de avarie",* nu se poate justifica din nicio rațiune, fie ea cea financiară, care ar viza evitarea unor cheltuieli pe care le-ar presupune organizarea de noi alegeri. Cum am precizat de fiecare dată, democrația are costurile ei, ea nu poate fi concepută ca o „afacere", pentru care să fie importante eventuale economii, prin evitarea unor costuri inerente exercițiului democratic.

Cel de-al doilea tip este **dizolvarea prin referendum.** Posibilitatea dizolvării prin referendum **a consiliului județean, ca şi a celui local, este una din modificările de substanță pe care le aduce Legea nr. 286/2006 de modificare a Legii nr. 215/2001.** Referendumul se organizează în condițiile legii (este vorba despre Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului), ca urmare a cererii adresate prefectului de cel puțin 20% din numărul cetățenilor cu drept de vot

---

[1] Art. 55 alin. (1) lit. a) astfel cum a fost modificat de pct. 1 al art. I din Legea nr. 59/2010 publicată în M. Of. nr. 222 din 8 aprilie 2010.

[2] Publicată în M. Of. nr. 733 din 30 septembrie 2015.

[3] M.C. Apostolache, *Considerations regarding the unconstitutionality of article 55[1] and 99[1] of the law on local public administration,* în Juridical tribune, vol. 7, Issue 1, June 2017, pp. 131-137.

[4] M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001, op. cit.,* ed. a II-a, p. 269.

înscriși pe listele electorale ale județului. Referendumul județean se organizează de către o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al prefectului, un reprezentant al consiliului județean desemnat prin hotărâre a consiliului județean și un judecător de la tribunal, iar secretariatul este asigurat de instituția prefectului. El este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot.

Consecințele produse de dizolvarea prin referendum a consiliului județean, decisă prin votul a jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate, sunt următoarele:

a) încetarea, înainte de termen, a mandatului consiliului județean;

b) organizarea, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea prefectului, în termen de maximum 90 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii de dizolvare sau, după caz, de la validarea rezultatelor referendumului, de alegeri pentru un nou consiliu județean;

c) până la constituirea noului consiliu județean, administrarea județului se face de către secretarul județului, în baza unei împuterniciri date de Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene[1];

d) în cazul în care, în mod excepțional, președintele consiliului județean se află în imposibilitatea de a-și exercita mandatul, funcția de secretar este vacanta, iar consiliul județean este dizolvat, administrarea județului se va face de către o persoană desemnată prin ordin al prefectului, prin detașare, în condițiile art. 92 din Legea nr. 188/1999 cu modificările și completările ulterioare, republicată, care să exercite funcția de secretar al județului[2]. Această persoană trebuie să îndeplinească condițiile de studii și vechime în specialitate cerute de legislația în vigoare privind statutul funcționarilor publici. Aceste reglementări sunt consacrate de prevederile art. 99 alin. (9) și (10), care au fost introduse prin O.U.G. nr. 14/2015[3].

În cazul dizolvării consiliului județean, ca și a consiliului local, de altfel, în condițiile prevăzute de art. 55 alin. (1) lit. a) și b), respectiv *atunci când nu s-a întrunit timp de două luni consecutiv, deși a fost convocat în condițiile legii* și *în cazul în care nu a adoptat în trei ședințe ordinare consecutive nicio hotărâre,* el se reconstituie din supleanți[4], prevederile art. 55[1] referitoare la procedura de reconstituire aplicându-se corespunzător. În concret, este vorba despre faptul că *ședința de reconstituire este legal întrunită dacă la aceasta participă un număr de supleanți mai mare decât jumătate plus unu din numărul total al consilierilor* din respectivul consiliu județean sau local, după caz, parcurgându-se aceleași etape cu comisia de validare, validarea, jurământul.

---

[1] Textul face (încă) trimitere la Ministerul Administrației Publice și Reformei Administrative, ale cărui atribuții au fost preluate de actualul minister de resort specificat de noi.

[2] Art. 92 din Legea nr. 188/1999 reglementează procedura exercitării cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere vacante sau temporar vacante. Legea impune două condiții pentru persoana care urmează să exercite, cu caracter temporar, o funcție publică vacantă, și anume: condiția de studii și vechime în specialitatea studiilor necesară pentru ocuparea funcției; persoana să nu aibă în cazierul administrativ o acțiune disciplinară care să nu fi fost radiată, în condițiile legii. Pentru dezvoltări, a se vedea V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999), Comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență,* ediția a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2016, pp. 256-258.

[3] Publicată în M. Of. nr. 374 din 28 mai 2015.

[4] Prevederea se regăsește în art. 99[1], care a fost introdus prin O.U.G. nr. 41/2015, publicată în M. Of. nr. 733 din 30 septembrie 2015.

§ 8. Mandatul şi funcţionarea

Mandatul consiliului judeţean reprezintă perioada de timp cuprinsă între momentul constituirii legale a sa, de când acesta poate să-şi exercite efectiv atribuţiile, pe de o parte, şi încetarea, în condiţiile legii, a posibilităţii exercitării efective a acestora, pe de altă parte. Potrivit art. 93 din Legea nr. 215/2001, **consiliul judeţean se alege pentru un mandat de patru ani,** care poate fi prelungit numai prin lege organică şi numai în caz de război sau catastrofă. **Consiliul judeţean îşi exercită mandatul de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a noului consiliu judeţean.** Aceasta reprezintă regula. Prin excepţie, mandatul consiliului judeţean poate fi prelungit, însă numai prin lege organică, în caz de război sau catastrofă.

Cum am arătat deja, alegerea consiliului judeţean, ca şi a celui local sau a primarului, se face prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

§ 9. Preşedintele consiliului judeţean

La nivelul administraţiei publice judeţene, regăsim atât un **organ colegial,** consiliul judeţean pe care l-am analizat anterior, cât şi un **organ unipersonal,** reprezentat de **preşedintele consiliului judeţean.** Conducerea consiliului este realizată de un **preşedinte,** care îndeplineşte **funcţia de reprezentare a judeţului în relaţiile cu celelalte autorităţi publice, cu persoane fizice sau juridice din ţară sau din străinătate.** El răspunde în faţa consiliului judeţean de buna funcţionare a administraţiei publice judeţene şi de buna funcţionare a aparatului propriu de specialitate pe care îl conduce şi controlează şi care i se subordonează. Totodată, el asigură respectarea prevederilor Constituţiei, a legilor şi celorlalte acte juridice obligatorii şi a hotărârilor consiliului judeţean.

Legea administraţiei publice locale califică preşedintele consiliului judeţean ca fiind autoritate executivă, alături de primarii comunelor, oraşelor, municipiilor, subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor şi primarul general al Capitalei [art. 1 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 215/2001, republicată]. Cum am menţionat deja, până în 2003 preşedintele consiliului judeţean nu se bucura de o recunoaştere constituţională. Actualul art. 123 alin. (4) ne permite însă să afirmăm că în prezent **preşedintele consiliului judeţean a devenit o instituţie de rang constituţional**[1].

Până la alegerile din 2008, preşedintele consiliului judeţean se alegea în mod indirect, ca şi **vicepreşedinţii, dintre consilierii judeţeni.** Prin Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, a Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001 şi a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[2], în prezent abrogată, s-a consacrat formula alegerii preşedintelui consiliului judeţean prin **vot direct**, prin **scrutin uninominal,** procedeu utilizat şi la alegerea primarului.

---

[1] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 262.

[2] Publicată în M. Of. nr. 196 din 13 martie 2008, abrogată prin art. 123 din Titlul III din Legea nr. 208/2015 la data de 27 iulie 2015.

În prezent, sediul materiei pentru alegerea președintelui consiliului județean îl reprezintă Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost ea modificată prin Legea nr. 115/2015, care *„cuprinde modificări radicale referitoare la alegerea președintelui consiliului județean. Dacă în dispozițiile fostei Legi nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale*[1]*, ulterior în Legea administrației publice locale nr. 215/2001, se stabilea, pentru prima dată, că președinții consiliilor județene se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, actualul act normativ schimbă fundamental datele problemei, și anume se dispune că președinții și vicepreședinții consiliilor județene se aleg prin vot indirect, de către consilierii județeni"*[2]. Modificarea legislativă intervenită este privită cu precauție de către autoarea citată, care consideră că *„avantajele alegerii directe a președintelui consiliului județean pledează în favoarea acesteia"*. Motivele care susțin această viziune constau în faptul că *„alegerea prin sufragiul direct este procedeul democratic prin care alegătorii din cadrul județului hotărăsc cu privire la persoana cea mai indicată pentru a îndeplini funcția de președinte al consiliului județean, ceea ce înseamnă că îi conferă acestuia un plus de legitimitate"*[3].

Subscriem acestor observații, la care adăugăm semnificația faptului că, urmare a revizuirii Legii fundamentale, președintele consiliului județean a devenit instituție de rang constituțional. Capitolul V, secțiunea a II-a din titlul III consacrat administrației publice locale reglementează doar acele autorități, deliberative sau executive, care sunt alese prin vot direct, respectiv primarii, consiliul județean și cel local. Reamintim că, până în 2003, președintele consiliului județean nu era reglementat în Constituție. De aceea, dacă până la acea dată el se alegea în mod indirect, ni s-a părut firească modificarea tipului de alegere a acestuia prin Legea nr. 35/2008[4], în sensul că *„socotirea de legiuitor a președintelui consiliului județean ca autoritate executivă a fost pusă de acord cu modificările și completările aduse Legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale nr. 67/2004, prin stipularea alegerii sale directe"*[5].

De aceea, în opinia noastră, exprimată în acord cu cea a distinsei autoare mai sus citate, ar fi necesar ca, *de lege ferenda,* **să se revină la soluția alegerii directe a președintelui consiliului județean.** Aceasta, deoarece *„alegerea directă a președintelui consiliului județean a avut efecte pozitive în practica funcționării administrației publice județene, respectiv a raporturilor președinte și consiliu județean, precum și în relațiile dintre președinte și alegători; ca urmare,* ***acest tip de sufragiu trebuia menținut prin dispozițiile legale în materie"***[6] (s.n.).

Eliberarea din funcție a președintelui consiliului județean, ca și a **vicepreședinților** se face cu **votul secret a două treimi din numărul consilierilor județeni în**

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 333 din 17 mai 2007, abrogată prin art. 136 din Legea nr. 115/2015.

[2] R.N. Petrescu, *Alegerea președintelui Consiliului județean în lumina modificărilor Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 67.

[3] R.N. Petrescu, *Alegerea președintelui..., art. cit.,* p. 71.

[4] Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 pentru statutul aleșilor locali, publicată în M. Of. nr. 196 din 13 martie 2008. Legea a fost abrogată și înlocuită prin Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

[5] I. Nicola, *Reflecții asupra modificărilor legislative în materia alegerii și constituirii autorităților administrației public locale,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008, p. 92.

[6] R.N. Petrescu, *Alegerea președintelui..., art. cit.,* p. 71.

funcție, la **propunerea unei treimi din numărul acestora.** Constatăm şi împărtăşim soluția conform căreia **eliberarea din funcție se face cu majoritatea calificată de două treimi** şi cu condiția ca propunerea să fie **motivată.** Apreciem că această procedură, care a fost instituită prin art. 101 alin. (3) astfel cum a fost el modificat de Legea nr. 115/2015, determină o protecție a mandatului preşedintelui şi vicepreşedinților, care elimină riscul ca, prin înțelegeri politice mai mult sau mai puțin legitime, să se ajungă la schimbarea abuzivă a acestora din funcție şi, în acest fel, la instabilitate şi perturbarea activității autorității administrației publice județene. Textul interzice ca eliberarea din funcție să se facă în ultimele şase luni ale mandatului consiliului județean, soluție pe care o împărtăşim, ea având un rol similar, de eliminare a riscului producerii unei instabilități care ar putea afecta buna funcționare a administrației publice la nivel județean.

Prin O.U.G. nr. 42/2016[1] privind stabilirea unor măsuri financiare şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative, s-a prevăzut că *„la deliberarea şi adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcție a preşedintelui sau vicepreşedintelui consiliului județean participă şi votează consilierul județean care candidează la funcția de preşedinte sau de vicepreşedinte al consiliului județean, respectiv preşedintele sau vicepreşedintele consiliului județean a cărui eliberare din funcție se propune".* Este o soluție pe care o împărtăşim, fie şi din rațiuni practice, dar şi juridice, pentru că respectiva persoană exercită şi statutul de membru al organului colegial care îl propune şi în cadrul căruia urmează să exercite funcția pentru care candidează.

§ 10. Atribuțiile preşedintelui consiliului județean

Şi înainte de a fi recunoscută la nivel constituțional, legea organică a consacrat anumite atribuții pentru preşedintele consiliului județean, recunoscându-i astfel, implicit, o anumită **competență** şi, ca un corolar, statutul de **autoritate a administrației publice de nivel județean.** Potrivit art. 104 din Legea nr. 215/2001, republicată, preşedintele consiliului județean îndeplineşte, în condițiile legii, următoarele **atribuții principale:**

a) atribuții privind funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, a serviciilor şi instituțiilor publice de interes județean, a societăților comerciale şi regiilor autonome de interes județean: întocmirea şi supunerea spre aprobare a regulamentului de organizare şi funcționare, a organigramei, a statului de funcții şi a regulamentului de organizare şi funcționare a aparatului de specialitate;

b) atribuții privind relația cu consiliul județean: conduce şedințele consiliului județean; prezintă consiliului județean, anual sau la cerere, rapoarte; propune consiliului județean numirea, sancționarea, modificarea sau încetarea raportului de serviciu sau de muncă, pentru conducătorii serviciilor publice şi instituțiilor publice de interes județean;

c) atribuții privind bugetul consiliului județean: exercită funcția de ordonator principal de credite; întocmeşte proiectul bugetului județului şi contul de încheiere a exercițiului bugetar şi le supune spre aprobare consiliului județean; urmăreşte modul

[1] Publicată în M. Of. nr. 492 din 30 iunie 2016.

de realizare a veniturilor bugetare şi propune măsurile pentru încasarea lor în termen; inițiază negocieri pentru contractarea de împrumuturi şi emisiuni de titluri de valoare în numele județului;

d) atribuții privind relația cu alte autorități ale administrației publice locale: îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, activitățile de stare civilă şi autoritate tutelară de la nivelul comunelor şi oraşelor; poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, sprijin, asistență tehnică, juridică şi de orice natură consiliilor locale şi primarilor, la cererea lor;

e) atribuții privind serviciile publice de interes județean: coordonează realizarea serviciilor de interes județean; ia măsuri pentru organizarea executării şi executarea în concret a activităților din domeniile prevăzute la art. 91 alin. (5) lit. a)-d), respectiv educația, sănătatea, cultura, tineretul, cultele religioase, evidența persoanelor, mediul, drumurile publice etc.; ia măsuri pentru existența şi controlul efectuării serviciilor publice şi de utilitate publică; emite avizele, acordurile şi autorizațiile date în competența sa prin lege sau prin hotărâre a consiliului județean; coordonează şi controlează organismele prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes județean şi activitățile de reabilitare a infrastructurii județene.

Subliniem faptul că aceste atribuții au **caracter principal,** în contextul în care se prevede că preşedintele consiliului județean îndeplineşte şi alte atribuții prevăzute de lege sau stabilite de consiliul județean. În egală măsură este importantă precizarea că aceste atribuții se exercită *în condițiile legii,* care este criteriul de referință pentru activitatea întregii administrații publice.

§ 11. Vicepreşedinții consiliului județean şi secretarul județului

Vicepreşedinții

Alături de preşedintele consiliului județean, regăsim **vicepreşedinții** acestuia. Utilizarea termenului la plural este justificată de faptul că, dacă în ceea ce priveşte preşedintele acesta este, în mod legitim de altfel, unul singur, pentru vicepreşedinte legea a optat pentru formula unui număr de doi la fiecare județ. Conform art. 101 din Legea nr. 215/2001[1], consiliul județean alege dintre membrii săi pe cei **doi vicepreşedinți,** cu votul secret al majorității consilierilor în funcție. Eliberarea din funcție a vicepreşedinților consiliului județean are loc prin votul secret a două treimi din numărul consilierilor, la propunerea motivată a cel puțin unei treimi din numărul acestora. Legea interzice ca schimbarea din funcție să se facă în ultimele şase luni ale mandatului consiliului județean. Vicepreşedinții consiliului județean îşi păstrează calitatea de consilieri județeni.

Secretarul județului

La nivel județean regăsim şi **secretarul județului**, care, ca şi secretarul comunelor, oraşelor, este **funcționar public de conducere,** cu studii superioare juridice sau administrative şi se bucură de stabilitate în funcție. El nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancțiunea destituirii din funcție[2].

---

[1] În forma modificată de pct. 6 al art. 78 al Titlului III din Legea nr. 35/2008, publicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

[2] Pentru dezvoltări, v. Capitolul XXV, secțiunea 21.

§ 12. Administraţia municipiului Bucureşti

Municipiul Bucureşti este, pe de o parte, asimilat judeţelor, însă, pe de altă parte, prezintă şi particularităţi, sub aspectul organizării administraţiei publice, care au determinat legiuitorul să îi consacre un capitol separat, capitolul V, pe care îl denumeşte chiar *Administraţia publică a municipiului Bucureşti.* Potrivit acestui capitol, administraţia publică a municipiului Bucureşti se realizează de **două categorii** de organe: **organele constituite la nivelul municipiului,** şi anume **consiliul general al municipiului Bucureşti**, care este **organ deliberativ,** precum şi **primarul general al capitalei**, care este **organ executiv; organe constituite la nivelul sectoarelor municipiului Bucureşti,** respectiv **consiliile locale ale sectoarelor**, ca **organe deliberative,** şi **primarii sectoarelor municipiului Bucureşti,** ca **organe executive.**

Sectoarele municipiului Bucureşti, potrivit art. 78 din lege, se organizează ca subdiviziuni administrativ-teritoriale ale acestuia. **Consiliul general al municipiului Bucureşti** se alege, se constituie şi funcţionează în condiţiile prevăzute de lege pentru consiliile locale. **Primarul general** şi **viceprimarii generali ai municipiului Bucureşti** îndeplinesc atribuţiile prevăzute de lege pentru primarii şi viceprimarii comunelor şi oraşelor, care se aplică în mod corespunzător. Cât priveşte primarii şi viceprimarii de sector, ei funcţionează în condiţiile prevăzute pentru primarii şi viceprimarii comunelor şi oraşelor şi exercită atribuţiile acestora, cu anumite excepţii.

La nivelul municipiului Bucureşti regăsim şi instituţia **prefectului**, care funcţionează în condiţiile prevăzute de Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, cu modificările şi completările ulterioare[1], ale cărei dispoziţii le vom analiza în partea consacrată acestei autorităţi publice.

§ 13. Constituirea, organizarea, funcţionarea şi atribuţiile autorităţilor administraţiei publice ale sectoarelor municipiului Bucureşti

Regulile privind constituirea, funcţionarea şi dizolvarea consiliilor locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti sunt similare celor aplicabile consiliilor locale.

Atribuţiile pe care acestea le exercită sunt prevăzute în art. 81 al Legii nr. 215/2001. Spre deosebire de celelalte autorităţi ale administraţiei publice locale, deliberative şi executive, unde legea procedează la o clasificare a lor în mai multe categorii de atribuţii, în funcţie de domeniul pe care acestea îl vizează, în cazul sectoarelor municipiului Bucureşti nu regăsim acest tip de clasificare. Putem desprinde însă din conţinutul acestui articol două categorii de atribuţii, determinate în funcţie de **condiţionarea exercitării lor de existenţa unei aprobări speciale şi exprese din partea Consiliului General al Municipiului Bucureşti.**

Cum precizam, identificăm două tipuri de atribuţii:

A. Atribuţii care se pot exercita doar în baza împuternicirii exprese din partea Consiliului General al Municipiului Bucureşti, în care se includ:

– avizarea de studii, prognoze şi programe de dezvoltare economico-socială, de organizare şi amenajare a teritoriului şi urbanism, inclusiv participarea la programe de dezvoltare regională şi zonală, în condiţiile legii, pe care le supune ulterior spre

[1] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

aprobare Consiliului General al Municipiului Bucureşti [art. 81 alin. (2) lit. c)]. Din modul de formulare a acestei atribuții, constatăm că ea presupune două operațiuni administrative: mai întâi existența unei **împuterniciri exprese din partea Consiliului General al Municipiului Bucureşti,** care este o *operațiune administrativă prealabilă emiterii hotărârii,* prin care se exercită atribuția respectivă şi, ulterior, **supunerea spre aprobare a hotărârii luate în acest domeniu Consiliului General al Municipiului Bucureşti,** care este *o operațiune ulterioară (posterioară);*

– aprobarea bugetului local, a împrumuturilor, virărilor de credite şi a modului de utilizare a rezervei bugetare, a contului de încheiere a exercițiului bugetar, precum şi stabilirea de impozite, taxe locale şi taxe speciale, în condițiile legii [art. 81 alin. (2) lit. d)];

– aprobarea, în condițiile legii, a organigramei, statului de funcții, numărului de personal şi a regulamentului de organizare şi funcționare ale aparatului de specialitate şi serviciilor publice de interes local [art. 81 alin. (2) lit. e)];

– administrarea, în condițiile legii, a bunurilor proprietate publică şi privată a municipiului de pe raza sectorului, pe baza hotărârii Consiliului General al Municipiului Bucureşti [art. 81 alin. (2) lit. f)];

– concesionarea sau închirierea serviciilor publice de sub autoritatea lor, în condițiile legii [art. 81 alin. (2) lit. g)];

– înființarea de instituții, societăți comerciale şi servicii publice; instituirea în conformitate cu criteriile generale stabilite prin lege, de norme de organizare şi funcționare pentru instituțiile şi serviciile publice, precum şi pentru societățile comerciale pe care le înființează sau care se află sub autoritatea lor;

– numirea şi eliberarea din funcție, în condițiile legii, a conducătorilor instituțiilor publice şi a serviciilor publice de interes local [art. 81 alin. (2) lit. h)];

– cooperarea sau asocierea, în condițiile legii şi cu acordul prealabil al Consiliului General al Municipiului Bucureşti, cu autorități ale administrației publice locale din țară sau străinătate, precum şi aderarea la asociații naționale şi internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune [art. 81 alin. (2) lit. p)];

– cooperarea sau asocierea, în condițiile legii şi cu acordul prealabil al Consiliului General al Municipiului Bucureşti, cu persoane juridice române sau străine, cu organizații neguvernamentale şi cu alți parteneri sociali, în vederea finanțării şi realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local [art. 81 alin. (2) lit. q)].

Analiza acestor atribuții ne permite câteva observații. *Mai întâi,* faptul că, în opinia noastră, atribuțiile prevăzute la lit. d), e) şi h) nu ar trebui să presupună o *împuternicire expresă* din partea Consiliului General al Municipiului Bucureşti, cel mult ar putea fi vorba despre o *informare ulterioară.* **Autonomia locală presupune şi autonomie funcțională** şi este firesc ca administrațiile de sector să-şi poată aproba şi constitui propriile bugete, resurse şi mijloace prin care să-şi ducă la îndeplinire competența. *În al doilea rând,* textul care le consacră face în permanență trimitere la *în condițiile legii,* ceea ce este, în opinia noastră, redundant şi obositor ca exprimare, dat fiind faptul că toate atribuțiile trebuie să se exercite *în condițiile legii,* una din trăsăturile esențiale ale competenței unui organ administrativ, ca de altfel a oricărei autorități publice, fiind **legalitatea competenței.**

B. Atribuţii pentru a căror exercitare nu este necesară o împuternicire expresă din partea Consiliului General al Municipiului Bucureşti, în această categorie intrând:

– alegerea, din rândul consilierilor, a consilierului care conduce şedinţele consiliului, precum şi a viceprimarului [art. 81 alin. (2) lit. a)];

– aprobarea regulamentului de organizare şi funcţionare [art. 81 alin. (2) lit. b)];

– aprobarea, în condiţiile legii, a planurilor urbanistice zonale şi de detaliu ale sectoarelor, pe care le comunică Consiliului General al Municipiului Bucureşti; aprobarea, în limitele competenţei lor, a documentaţiilor tehnico-economice pentru lucrările de investiţii de interes local şi asigurarea condiţiilor pentru realizarea lor, în concordanţă cu prevederile planului urbanistic general al municipiului Bucureşti şi ale regulamentului aferent [art. 81 alin. (2) lit. i)];

– asigurarea, potrivit competenţei lor, a condiţiilor necesare bunei funcţionări a instituţiilor şi serviciilor publice de educaţie, sănătate, cultură, tineret şi sport, apărarea ordinii publice, de interes local şi urmărirea şi controlul activităţii acestora [art. 81 alin. (2) lit. j)];

– contribuie la organizarea activităţilor ştiinţifice, culturale, artistice, sportive şi de agrement [art. 81 alin. (2) lit. k)];

– contribuie la asigurarea ordinii publice, analizează activitatea poliţiei locale şi propune măsuri de îmbunătăţire a acesteia [art. 81 alin. (2) lit. l)];

– acţionează pentru protecţia şi refacerea mediului, în scopul creşterii calităţii vieţii; contribuie la protecţia conservarea, restaurarea şi punerea în valoare a monumentelor istorice şi de arhitecturi, a parcurilor şi a rezervaţiilor naturale [art. 81 alin. (2) lit. m)];

– contribuie la realizarea măsurilor de protecţie şi asistenţă socială, asigură protecţia drepturilor copilului potrivit legislaţiei în vigoare; aprobă criteriile pentru repartizarea locuinţelor sociale; înfiinţează şi asigură repartizarea locuinţelor sociale; înfiinţează şi asigură funcţionarea unor instituţii de binefacere de interes local [art. 81 alin. (2) lit. n)];

– înfiinţează şi organizează târguri, pieţe, oboare, locuri şi parcuri de distracţie, baze sportive şi asigură buna funcţionare a acestora [art. 81 alin. (2) lit. o)];

– asigură libertatea comerţului şi încurajează libera iniţiativă, în condiţiile legii [art. 81 alin. (2) lit. r)];

– sprijină, în condiţiile legii, activitatea cultelor religioase [art. 81 alin. (2) lit. s)].

Pe lângă aceste atribuţii, care au caracter **principal,** consiliile locale ale sectoarelor exercită şi *alte atribuţii stabilite de lege sau delegate de Consiliul General al Municipiului Bucureşti.*

§ 14. Constituirea, organizarea, funcţionarea autorităţilor administraţiei publice ale municipiului Bucureşti

Spre deosebire de consiliile locale de sector, pentru care prin lege se consacră atribuţii speciale, nu acelaşi lucru se întâmplă şi în ceea ce priveşte Consiliul General al Municipiului Bucureşti. Legea prevede că acesta **se alege, se constituie şi funcţionează în condiţiile prevăzute de lege pentru consiliile locale.** Primarul general **şi** viceprimarii generali ai municipiului Bucureşti **îndeplinesc atribuţiile**

prevăzute de lege pentru primarii şi viceprimarii comunelor şi oraşelor, care se aplică în mod corespunzător.

Dispoziții exprese regăsim în ceea ce priveşte **hotărârile Consiliului General al Municipiului Bucureşti**, precum şi **dispozițiile cu caracter normativ ale primarului general al Capitalei,** care sunt **obligatorii şi pentru autoritățile administrației publice locale organizate la nivelul sectoarelor municipiului Bucureşti.** La nivelul municipiului Bucureşti regăsim şi instituția **prefectului** şi, evident, a **subprefectului,** iar la nivelul sectoarelor pe cea a **secretarilor de sector,** cărora li se aplică prevederile legale corespunzătoare lor secretarilor de oraşe.

§ 15. Concluzii privind raporturile dintre autoritățile administrației publice locale de la nivelul municipiului Bucureşti

Faptul că legea recunoaşte Consiliului general posibilitatea de a delega unele atribuții consiliilor locale ale sectoarelor nu trebuie interpretat in sensul existenței unor raporturi de subordonare între Consiliul General şi consiliile locale ale sectoarelor. Şi unul, şi celelalte sunt autorități publice autonome, iar autonomia exclude subordonarea. Nu este mai puțin adevărat însă că structura administrativă specifică pe care o are Capitala, care constituie o unitate administrativ-teritorială distinctă, restul fiind subdiviziuni ale acesteia, obligă la asemenea raporturi, în care autoritățile administrative de la nivelul său să aibă plenitudinea de competență în a decide, organiza şi controla modul în care, prin structurile administrative proprii sau prin cele existente la nivelul sectoarelor, se realizează o administrație care să aibă o coerență, o unitate de viziune şi o finalitate corespunzătoare aşteptărilor cetățenilor întregului municipiu.

Aceasta cu atât mai mult cu cât experiența de până în prezent în ceea ce priveşte funcționarea acestor autorități publice a semnalat multe disensiuni, atât între autoritățile autonome de la nivelul Capitalei, cât şi între acestea şi cele constituite la nivel de sector. De aceea, achiesăm la propunerile care s-au formulat în doctrină ca, *de lege ferenda*, să se elaboreze o lege specială pentru administrația publică a municipiului Bucureşti[1].

[1] A. Iorgovan în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii şi explicații,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 257.

CAPITOLUL XIV

AUTORITĂŢILE DELIBERATIVE ŞI EXECUTIVE ALE AUTONOMIEI LOCALE: CONSILIUL LOCAL ŞI PRIMARUL

§ 1. Determinarea sferei autorităţilor

Aşa cum am precizat deja, ceea ce deosebeşte statul de drept de cel de tip totalitar sub aspect administrativ este faptul că administraţia publică nu mai este în exclusivitate o administraţie de stat. Ea se divizează în **administraţie publică de stat** şi **administraţie publică autonomă locală.** Aceasta din urmă este formată din autorităţi publice alese de colectivităţile locale din unităţile administrativ-teritoriale şi funcţionează pe baza unor principii în centrul cărora se află autonomia locală, căreia i se adaugă descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice. Administraţia publică de stat, la rândul ei, în funcţie de competenţa teritorială a organelor care o exercită, poate fi **centrală** (ministerele, alte autorităţi centrale subordonate sau autonome) sau **teritorială** (serviciile publice deconcentrate), pe când administraţia publică locală, după cum rezultă şi din denumirea ei, în funcţie de acelaşi criteriu, poate fi numai **teritorială** sau **locală**[1].

Potrivit art. 121 alin. (1), *„autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condiţiile legii".*

Constatăm că prin această dispoziţie constituţională consiliul local este calificat ca fiind **una din autorităţile publice prin care se realizează autonomia locală** în comune şi oraşe. El reprezintă astfel o **autoritate a autonomiei locale cu caracter deliberativ.**

Consiliul local reprezintă *o autoritate colegială a administraţiei publice locale, aleasă în vederea soluţionării problemelor de interes local*[2].

Regăsim astfel, la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, din punctul de vedere al **structurii,** un **organ colegial,** reprezentat de **consiliul local,** şi **un organ unipersonal,** reprezentat de **primar.** În acest fel, în organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale din România se reflectă concepţia napoleoniană privind administraţia publică, potrivit căreia *a delibera este atributul mai multor persoane, pe când a executa este misiunea unei singure persoane.* Prin respectiva dispoziţie constituţională, consiliul local este calificat ca fiind una din autorităţile publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe. El reprezintă astfel o autoritate a autonomiei locale cu **caracter deliberativ,** *o autoritate colegială a administraţiei publice locale, aleasă în vederea soluţionării problemelor de interes local*[3]. Cea de-a doua autoritate a autonomiei locale este **primarul**, care este un **organ unipersonal** cu **rol executiv.**

---

[1] I. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 127.
[2] *Ibidem,* 198.
[3] I. Vida, *op. cit.,* p. 198.

§ 2. Aspecte de drept comparat

O analiză succintă a modului de organizare a administrației publice locale în statele membre ale Uniunii Europene ne permite determinarea existenței unei **autorități deliberative,** de regulă un **organ colegial**, și a unui **organ executiv,** de regulă cu **caracter unipersonal.**

La nivelul **Uniunii Europene,** prezintă relevanță deosebită Carta Europeană privind exercițiul autonomiei locale, ale cărei prevederi le-am prezentat deja anterior. Am putut constata că prin Cartă se statuează că exercitarea autonomiei locale se face de **organe colegiale** denumite **consilii** sau **adunări,** care sunt alese prin **vot liber, egal, direct** și **universal** care pot dispune de organe executive și deliberative ce răspund în fața lor. În plus față de aceste aspecte, Carta, prin art. 7, conține reglementări referitoare și la **statutul aleșilor locali,** care trebuie să asigure **liberul exercițiu al mandatului lor** și să permită o compensație financiară adecvată pentru cheltuielile efectuate în legătură cu exercitarea mandatului lor, precum și, dacă este cazul, o compensație adecvată pentru câștigul pierdut sau remunerații pentru munca depusă și o asigurare socială aferentă. Un ultim aspect reglementat de art. 7 al Cartei privește **regimul funcțiilor și activităților incompatibile cu mandatul de ales local,** care nu pot fi stabilite decât prin **lege** sau **pe baza principiilor juridice fundamentale.** Toate aceste exigențe ale Cartei au fost valorificate, în legislația românească, prin adoptarea, pe lângă Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, care cuprinde și ea referiri la aleșii locali, și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali[1], cu modificările și completările ulterioare. Regimul incompatibilităților privind aleșii locali este reglementat în Legea nr. 161/2003 privind asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și a unor funcții publice, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările ulterioare, în cartea I titlul IV capitolul III, secțiunea a 4-a, *Incompatibilități pentru aleșii locali.*

2.1. Administrația publică locală în unele foste state comuniste

În **Bulgaria** teritoriul se împarte, potrivit art. 135 din Constituție, în **localități** și **regiuni.** Capitolul VII al Constituției are ca obiect de reglementare *autonomia locală și administrația locală.* Ca și în România, granițele unei localități sunt stabilite prin referendum. Localitatea este unitatea administrativ-teritorială dotată cu personalitate juridică, la nivelul căreia se realizează autonomia locală. Constituția consacră termenul de *guvernare locală,* prevăzând dreptul cetățenilor de a participa la aceasta atât prin intermediul organelor alese prin care se realizează autonomia locală, cât și direct, prin *referendum* sau prin *adunarea generală a populației.*

Organul prin intermediul căruia se realizează autonomia locală în localități este **consiliul local,** care este ales direct de cetățeni pentru un mandat de patru ani, în condițiile și cu procedura stabilite de lege.

Alături de acesta regăsim **primarul,** care reprezintă **puterea executivă** în localitate.

Regiunea este, potrivit art. 142 din Constituție, *unitatea administrativ-teritorială care pune în aplicare politica regională, implementează guvernanța statului la nivel local și asigură armonizarea intereselor naționale cu cele locale.*

[1] Publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004.

Constatăm similitudini între ţara noastră şi Bulgaria în aspectul modului de organizarea administrativ-teritorială, în ambele state existând un singur nivel intermediar, reprezentat de **regiune** (în Bulgaria) şi de **judeţ** (în România). Similitudini există şi sub aspectul organelor autonome locale, regăsind în ambele ţări un *consiliu local* şi un *primar.*

Constituţia **Croaţiei** adoptată în 1990 proclamă, în primul său articol, caracterul unitar, indivizibil şi democratic al statului. Potrivit art. 133, *cetăţenilor le este garantat dreptul la autonomie locală şi regională.* Acest drept este exercitat prin intermediul organelor reprezentative locale şi regionale, care sunt alese prin vot direct, egal, secret, general, în cadrul unor alegeri libere. **Localităţile rurale şi urbane** sunt *unităţi cu autonomie locală,* iar **cantoanele** sunt unităţi cu *autonomie regională.* Atât unităţile locale, cât şi cele regionale dispun de venituri proprii, însă statul le acordă asistenţă celor care au o situaţie financiară mai dificilă. Interesantă este şi dispoziţia conform căreia *unităţile locale şi regionale prin intermediul cărora se exercită autonomia locală sunt autonome, fiind supuse numai controlului de constituţionalitate şi legalitate efectuat de organele guvernamentale competente,* corelativ cu *recunoaşterea dreptului, în limitele prevăzute prin lege, de a reglementa în mod autonom.*

Nu regăsim, în Constituţii, reglementări privind autorităţile administrative la nivel local şi regional, ele fiind consacrate de legea la care trimit toate articolele din secţiunea a 7-a a Constituţiei, consacrată *autonomiei locale şi regionale.*

În **Estonia** *„toate problemele locale sunt rezolvate şi administrate de către autorităţile locale, care îşi îndeplinesc îndatoririle în mod autonom"*[1]. Capitolul XIV al Constituţiei adoptate în 1992 poartă denumirea *Autonomia locală.* Entităţile prin intermediul cărora se realizează autonomia locală sunt **localităţile rurale şi urbane.** Calitatea de organ reprezentativ al unei autorităţi locale o are *consiliul,* care este ales pentru un mandat de patru ani. Autorităţile locale au buget propriu, dreptul de a stabili şi percepe impozite, de a impune taxe, de a se constitui în asociaţii şi de a înfiinţa agenţii mixte, în colaborare cu alte autorităţi locale.

2.2. Administraţia publică locală în monarhiile constituţionale europene

În **Belgia,** care a devenit stat federal prin modificările aduse Constituţiei în 1994, **comuna** este **unitatea administrativ-teritorială de bază,** care are **personalitate juridică de drept public** şi competenţă materială generală în ceea ce priveşte soluţionarea problemelor de interes local. Autorităţile administrative constituite la nivelul comunei sunt **consiliul comunal, colegiul** şi **primarul.** Consiliul comunal este **organul deliberativ,** ales prin vot direct pentru un **mandat** de **şase ani,** iar **primarul** nu este ales, ci **numit** de **Rege,** pentru a conduce administraţia comunală şi a răspunde de executarea actelor normative adoptate la nivel superior. **Organul executiv** este **colegiul,** format din primar şi adjuncţii săi.

Comuna din **Danemarca** are acelaşi statut de unitate administrativ-teritorială de bază şi are ca autorităţi administrative **consiliul comunal,** ca **organ deliberativ** ales în mod direct pentru un **mandat** de **patru ani,** şi **primarul,** care este ales de consiliul comunal, dintre membrii acestuia (vot indirect).

Luxemburgul are ca unitate administrativ-teritorială de bază **comuna** (există un număr de 117 comune), la nivelul căreia se constituie următoarele autorităţi administrative:

---

[1] Şt. Deaconu în Şt. Deaconu (coord), I. Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu, *Codex constituţional, op. cit.,* vol. I, p. 547.

consiliul comunal, organ **deliberativ** format din consilieri aleşi prin **vot direct** pentru un **mandat** de **şase ani, primarul,** care este **numit** de şeful statului (Marele Duce), şi **colegiul primarului şi adjuncților săi,** care este **executivul comunei.**

În **Olanda** întâlnim un singur nivel intermediar, reprezentat de cele 12 provincii, şi **comuna,** ale cărei organe administrative sunt similare celor existente în Luxemburg, respectiv: **consiliul comunal,** organ **deliberativ** ales prin **vot direct** pentru un **mandat** de patru ani; **colegiul primarilor şi adjuncților săi,** care este autoritatea **executivă,** şi **primarul,** care este **numit de Guvern** pentru un **mandat** de **şase ani.**

2.3. Administrația publică locală în republicile parlamentare şi semiprezidențiale europene

Unitatea administrativ-teritorială de bază în **Finlanda** este **comuna,** care dispune de competență materială generală în realizarea administrației publice la nivel local. Aceasta se exercită prin intermediul **consiliului comunal şi comitetului executiv.** Consiliul comunal este **organul deliberativ** ales prin **vot universal şi direct,** pentru un **mandat** de **patru ani.** El alege dintre membrii săi **comitetul executiv,** care are misiunea să pună în executare actele administrative pe care le adoptă şi celelalte acte juridice obligatorii. De remarcat că în această țară nu regăsim o instituție echivalentă primarului din celelalte state[1].

În **Franța** modul de organizare administrativă la nivel local, ca şi sistemul de drept în ansamblul său au influențat puternic sistemul românesc de drept încă de la apariția primelor legi adoptate de Cuza în 1864. Ca şi în România, însă cu anumite diferențe pe care le vom reliefa, la nivelul comunelor funcționează două **organe reprezentative, consiliul municipal şi primarul.** În ceea ce priveşte **consiliul municipal,** acesta este **organul deliberativ,** un veritabil „parlament al comunei", ales prin **vot universal şi direct** pentru un **mandat** de **şase ani.** Primarul nu este ales în mod direct, ca în România, ci **în mod indirect,** de către consiliul municipal, procedură care nu-i afectează statutul, el fiind o autoritate puternică, **reprezentantul statului în comună, şeful administrației comunale şi autoritatea executivă a comunei.** Aşadar, ca şi în sistemul românesc, şi în Franța primarul îndeplineşte **un dublu statut,** de reprezentant **al statului** la nivelul comunei şi de **reprezentant al colectivității teritoriale,** această din urmă calitate având preeminență asupra celei dintâi. În calitatea sa de **reprezentant al statului,** primarul are datoria de a publica şi de a executa, pe teritoriul comunei, legile şi celelalte acte normative, este ofițer de stare civilă, gestionează aspectele care privesc campania electorală, poliția, iar în calitatea de **reprezentant al colectivității locale** şi de şef al **administrației comunale,** pune în executare deciziile consiliului municipal, este ordonator de credite, încheie contracte şi reprezintă comuna în justiție[2].

În **Germania,** ca şi în Franța şi alte state europene, termenul de **comună** evocă unitatea administrativ-teritorială de bază şi este utilizată atât în cazul marilor oraşe, cât şi al micilor colectivități rurale. Deşi în această țară, organizată ca stat federal, întâlnim mai multe modele de organizare a comunelor[3], predominant este cel în care regăsim **consiliul comunal,** ales prin **vot direct** pentru un **mandat** de patru ani, care exercită

---

[1] L.C. Kund, *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc, op. cit.*, p. 77.

[2] I. Vida, *Puterea executivă şi administrația publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, p. 181.

[3] Pentru dezvoltări, L.C. Kund, *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc, op. cit.*, p. 96.

cele mai importante atribuţii, şi **primarul,** ales de consiliul comunal, pentru un **mandat** de **cinci ani,** care prezidează şedinţele consiliului şi reprezintă comuna în relaţiile cu terţii, având mai mult un statut formal, onorific. În afara acestui model, care se practică în Germania de Nord, regăsim şi modelul primarului puternic în Germania de Sud. Aici primarul, ca şi consiliul comunal se aleg prin **vot direct,** dar au mandate diferite – **primarul** are un **mandat** de **opt ani,** iar **consiliul comunal** un **mandat** de **cinci ani**[1].

În **Grecia** regăsim o anumită deosebire între oraşe şi comune din punctul de vedere al autorităţilor administrative locale. Astfel, la nivelul **oraşelor** regăsim ca **autoritate deliberativă** un **consiliu municipal,** ales prin **sufragiu direct** pentru un **mandat** de **patru ani,** iar ca **autoritate executivă** este **primarul,** ales prin vot direct, el fiind primul pe lista partidului care a câştigat majoritatea locurilor în consiliul municipal. Pentru **comune** autoritatea cu rol **deliberativ** este **consiliul comunal,** ales prin **vot direct,** ca şi **consiliul municipal,** iar organul **executiv** este **preşedintele comunei,** ales de consiliul comunal dintre membrii săi.

În **Italia** la nivelul **comunelor** regăsim **consiliul** şi **primarul. Consiliul** este organul **deliberativ** ales prin **vot direct** pentru un **mandat** de **patru ani.** Primarul reprezintă **executivul** administraţiei publice locale ales tot prin **vot direct** pentru un **mandat** de **patru ani.** În afara celor două autorităţi reprezentative, la nivelul comunei mai există **comitetul executiv,** care este numit şi condus de primar pentru realizarea obiectivelor stabilite de consiliu şi conducerea serviciilor publice administrative de interes comunal. O instituţie specifică acestei ţări este **giunta,** care, la **comună,** se compune din primar, care e şi preşedintele ei, şi dintr-un număr de asesori, care variază între patru şi 16, în funcţie de numărul de locuitori ai comunei. La nivelul provinciilor regăsim un consiliu care, ca şi cel comunal, este ales în condiţiile legii electorale. Instituţia **giuntei** există şi la provincie şi e compusă din preşedinte şi un număr de asesori care nu poate depăşi o cincime din numărul consilierilor care compun consiliul provincial. Primarul, ca şi preşedintele consiliului provinciei sunt aleşi în mod indirect de către giunta comunală, respectiv cea a provinciei. Atribuţiile primarului vizează ambele calităţi ale acestuia, de reprezentant al Guvernului şi de agent executiv. O altă particularitate a sistemului italian al administraţiei publice locale este posibilitatea încetării funcţiei de primar sau de preşedinte al consiliului provinciei prin adoptarea unei **moţiuni de cenzură,** care este o moţiune de neîncredere *„constructivă",* în sensul că adoptarea ei duce nu numai la încetarea funcţiei celor pe care îi vizează, dar şi la numirea altor persoane în funcţiile rămase vacante[2].

În **Portugalia** regăsim la nivelul comunelor două **autorităţi publice autonome,** şi anume: **adunarea municipală,** care este organul deliberativ format prin membri aleşi prin **vot direct** pentru un **mandat** de **patru ani,** şi **consiliul municipal,** care reprezintă **autoritatea executivă a autonomiei locale.**

Comuna este colectivitatea locală de bază şi în **Suedia.** Istoria comună a Suediei cu Finlanda (în secolele XII-XIX, cele două ţări au format un singur stat) face ca între sistemele administrative ale lor să existe puternice asemănări. La nivelul comunei, regăsim o autoritate **deliberativă,** reprezentată de **consiliul comunal** ales prin vot **direct** pentru un **mandat** de **patru ani,** şi o autoritate **executivă,** reprezentată de **comitetul executiv,** care este ales de consiliu dintre membrii săi şi este condus de liderul partidului care deţine majoritatea în consiliu.

---

[1] O procedură caracteristică în acest stat este cea a *cântarului la primar.* La terminarea mandatului, el este cântărit, şi dacă are mai multe kilograme, înseamnă că nu a fost suficient de preocupat de funcţia avută.

[2] I. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 188.

Irlanda este constituită, sub aspect administrativ, din 26 de județe. Potrivit art. 28a din Constituția Irlandei, adoptată în 1937, care a fost revizuită de 33 de ori[1], *statul recunoaşte rolul administrației locale în constituirea unui forum de reprezentare democratică a comunităților locale, în exercitarea şi îndeplinirea prerogativelor lor de la nivel local conferite prin lege şi în promovarea prin inițiativele sale a intereselor acestor comunități.*

Constituția nu conține prevederi cu privire la autoritățile administrative de la nivel local, arătând că acestea sunt stabilite prin lege, ele fiind alese în mod direct. Din interpretarea faptului că *alegerile membrilor unor astfel de autorități locale sunt organizate, potrivit legi,* ***nu mai târziu de sfârşitul celui de-al cincilea an de la data la care au fost ținute ultima oară*** (s.n.), rezultă că mandatul acestor autorități este de cinci ani.

În **Republica Malta** este consacrat capitolul XA al Constituției din 1964 reglementării **consiliilor locale.** Potrivit art. 115 al acesteia, teritoriul Maltei este împărțit în **localități,** al căror număr este stabilit prin lege şi care sunt conduse de un **consiliu local,** ales de locuitorii respectivei localități, care se organizează şi funcționează în condițiile legii.

§ 3. Raporturile consiliului local cu celelalte autorități ale administrației publice: coordonare, colaborare, nesubordonare

Cum am precizat încă de la începutul analizei problematicii administrației publice locale, principiul autonomiei, care guvernează desfăşurarea activității autorităților administrative din unitățile administrativ-teritoriale, exclude existența vreunei subordonări unele față de altele sau toate față de alte autorități de la nivel teritorial sau central. Între autoritățile administrației publice de la nivel local, județean şi central se stabilesc anumite raporturi prin intermediul cărora sistemul în ansamblul său se reglează, se articulează, pentru a răspunde exigențelor impuse de democrația constituțională într-un stat național unitar cum este România[2]. Autoritățile administrației publice locale funcționează, în principal, pe baza principiului autonomiei, căruia i se asociază deconcentrarea şi descentralizarea, dar acest lucru nu exclude anumite raporturi cu prefectul, cu Guvernul, cu consiliul județean.

Art. 6 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 prevede că raporturile dintre administrația publică județeană şi cea locală se bazează pe următoarele principii: principiul autonomiei; principiul legalității; principiul responsabilității; principiul cooperării şi solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ. Pentru a întări şi mai mult caracterul autonom al administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, acelaşi articol, în alin. (2), vine cu precizarea că **între administrația publică locală şi cea județeană nu există raporturi de subordonare.** Raporturi de subordonare nu există nici între consiliul județean şi prefect, consiliul local şi prefect, consiliul județean şi local şi Guvern. Guvernul, potrivit art. 102 alin. (1) din Constituție, *exercită conducerea generală a administrației publice,* normă care nu poate fi interpretată în sensul

[1] E.S. Tănăsescu în Şt. Deaconu (coord), I. Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu, *Codex constituțional, op. cit.,* vol. I, p. 753.

[2] I. Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 568.

că el subordonează întreaga administrație publică. Există autorități publice care îi sunt subordonate, cum ar fi ministerele, alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau prefectul, dar şi organe care nu se află în raporturi de subordonare față de Guvern, situație în care se găsesc autoritățile autonome centrale şi locale.

Față de celelalte autorități ale administrației publice, Guvernul exercită raporturi de coordonare în ceea ce priveşte autoritățile administrației centrale autonome şi raporturi de tutelă administrativă, exercitată prin reprezentantul său, prefectul, față de autoritățile autonome locale şi județene.

§ 4. Consiliul local: statut şi componență

Potrivit art. 121 alin. (1) din Constituție, „autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condițiile legii". Constatăm că prin această dispoziție constituțională consiliul local este calificat ca fiind una din autoritățile publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe. Ele reprezintă astfel o autoritate a autonomiei locale cu caracter deliberativ. În afara termenului de *consiliu local*, Legea fundamentală mai foloseşte conceptul de *consiliu comunal* şi *consiliu orăşenesc*, prin art. 122 alin. (1), care consacră rolul consiliului județean de a coordona activitatea consiliilor comunale şi orăşeneşti. Statutul consiliilor locale (comunale, orăşeneşti şi municipale) este acela de autorități administrative autonome cu caracter reprezentativ[1].

Art. 121 alin. (1) din Constituție prevede că atât consiliile locale, cât şi primarii **sunt aleşi în condițiile legii**. Consiliile locale sunt organe deliberative ale autonomiei locale cu caracter colegial, fiind astfel formate din consilieri aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Prefectul este cel care stabileşte, prin ordin, numărul consilierilor, potrivit art. 29 din Legea nr. 215/2001. Acest număr variază, în funcție de numărul locuitorilor, între **nouă consilieri** pentru **localitățile care au până la 1.500 de locuitori** şi **31 de consilieri** pentru **localitățile care au peste 400.000 de locuitori.** Face excepție Consiliul General al Municipiului Bucureşti, care are un număr de **55 de consilieri.**

§ 5. Constituirea

Procedura de constituire, este reglementată prin art. 30-35 din Legea nr. 215/2001, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi în art. 1-10 din Ordonanța Guvernului nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare şi funcționare a consiliilor locale[2], precum şi în art. 6-8 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[3]. Din analiza coroborată a tuturor acestor prevederi, rezultă că putem identifica mai multe **etape procedurale în constituirea consiliului**

[1] E. Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad. 2000, p. 41.
[2] Publicată în M. Of. nr. 90 din 2 februarie 2002, ulterior modificată şi completată.
[3] Publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004, ulterior modificată şi completată.

local. În literatura de specialitate[1] se remarcă faptul că scopul instituirii acestor norme procedurale este acela de a se asigura constituirea cu celeritate a consiliilor locale, pentru ca aleșii locali să aibă îndrituirea de a se ocupa de administrarea treburilor publice, astfel încât interesele comunității locale să nu aibă de suferit[2].

Considerăm că pot fi identificate următoarele etape, pe care le vom analiza în cele ce urmează.

a) Convocarea. O **primă etapă** este reprezentată de **convocarea de către prefect a consilierilor aleși în ședința de constituire,** în termen de 20 de zile de la data alegerilor locale. Termenul de 20 de zile este unul de recomandare[3]. Conducerea ședinței de constituire, ca și în cazul altor organe colegiale alese (Parlamentul), se realizează de către cel mai în vârstă dintre candidații ale căror mandate urmează a fi validate, ajutat de doi dintre cei mai tineri, în acest fel legiuitorul urmărind să realizeze un echilibru al generațiilor.

Legea recunoaște posibilitatea ca la ședința de constituire să participe, pe lângă candidații ale căror mandate urmează să fie validate, și **prefectul sau reprezentantul acestuia,** precum și **primarul,** chiar dacă procedura de validare nu a fost finalizată. Referirea din lege și la **reprezentantul prefectului** este legitimă, în contextul în care prefectul este reprezentantul Guvernului într-un județ și, alături de subprefect, trebuie să asigure participarea în toate localitățile județului respectiv, la ședințe care se pot suprapune ca dată, astfel încât, în mod obiectiv, nu ar putea să fie prezent el însuși în toate unitățile administrative componente ale județului.

b) Validarea. Cea de-a **doua etapă** este cea a **validării,** în cadrul ședinței de constituire, a mandatelor consilierilor locali.

Validarea consilierilor se face de către o comisie de validare formată din cinci consilieri[4].

Hotărârea de validare a mandatului consilierilor locali este un **act administrativ de autoritate, cu caracter individual**[5], făcând parte din categoria actelor atributive de statut personal, întrucât ea conferă unei anumite persoane calitatea de consilier local. Caracter de **act administrativ individual** are și **hotărârea prin care se invalidează alegerea unui consilier local,** deoarece prin intermediul ei se infirmă (desființează) dreptul unei persoane (dobândit, cel puțin aparent, în urma alegerilor locale), de a avea calitatea de consilier local[6]. După cum susțin autorii citați, deși au **caracter individual,** cele două hotărâri sunt și de **interes public**, deoarece de ele depinde constituirea consiliului local, ca autoritate deliberativă a autonomiei locale. Un asemenea caracter a stat la baza consacrării normei conform căreia **hotărârea de validare sau de invalidare poate fi atacată de cei interesați la instanța de contencios administrativ,** în termen de **cinci zile de la adoptare.** Constatăm că **legea recunoaște și altor persoane decât cei vătămați în drepturile** sau interesele lor

---

[1] A. Trăilescu, A.A. Trăilescu, *Unele observații și propuneri în legătură cu procedura constituirii consiliilor locale,* articol apărut în Dreptul nr. 1/2011, p. 176.

[2] A se vedea Decizia C.C.R. nr. 562/2009, publicată în M. Of. nr. 357 din 27 mai 2009.

[3] M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001, op. cit.,* ed. a II-a, p. 151.

[4] Cu privire la această problemă, a se vedea A. Trăilescu, A.A. Trăilescu, *Procedura atacării hotărârilor de validare sau de invalidare a mandatului consilierilor locali ori a consilierilor județeni,* în Dreptul nr. 1/2010, pp. 91-99.

[5] Pentru dezvoltare, a se vedea A. Trăilescu, *Actele administrației publice locale,* Ed. All Beck, București, 2002, pp. 34-36.

[6] A. Trăilescu, A.A. Trăilescu, *Procedura..., art. cit.,* p. 92.

legitime dreptul de a ataca hotărârea. Aceste persoane pot fi atât **cetățenii unității administrativ-teritoriale în care urmează să se constituie consiliul local, cât şi prefectul.** Regulile speciale de procedură, inclusiv termenul de cinci zile de introducere a acțiunii, sunt valabile pentru toate subiectele de drept care pot promova o astfel de acțiune (consilieri locali sau județeni, prefectul, cetățenii din unitatea administrativ-teritorială).

Cum am precizat anterior, constituirea consiliului local se realizează în termen de 20 de zile de la data când au avut loc alegerile [art. 30 alin. (1) din Legea nr. 215/2001]. Prefectul este cel care, potrivit art. 30 alin. (1), face convocarea consiliului nou-ales în şedința de constituire. Pentru ca şedința de constituire să aibă caracter legal, se impune participarea **majorității de 2/3 a consilierilor aleşi.**

Dacă această majoritate nu este realizată, în termen de trei zile se întruneşte din nou şedința. Dacă nici în această situație consiliul nu este întrunit legal, se va proceda la o nouă convocare, în alte trei zile. Dacă consiliul nu se poate întruni nici la a treia convocare, din cauza absenței nemotivate, prefectul va declara vacante, prin ordin, locurile consilierilor aleşi care au lipsit nemotivat la oricare din cele trei convocări, dacă aceştia nu pot fi înlocuiți de supleanții înscrişi pe listele de candidați respective, organizându-se alegeri pentru completare, în termen de 30 de zile. Ordinul prefectului poate fi atacat de cei în cauză la instanța de contencios administrativ, în termen de cinci zile de la comunicare. Rigoarea legiuitorului cu privire la această problemă este relevată de faptul că sunt precizate şi **cazurile în care absența consilierului se consideră motivată,** fiind vorba despre *intervenția unei boli care a necesitat spitalizarea sau a făcut imposibilă prezența consilierului, o deplasare în străinătate* sau *alte evenimente de forță majoră.*

c) Depunerea jurământului. Ultima etapă este, potrivit art. 32 alin. (1) şi 34 din Legea nr. 215/2001, cea a **depunerii jurământului de credință,** în fața consiliului local, de către consilierii ale căror mandate au fost validate. Potrivit alin. (2) al aceluiaşi articol, după depunerea jurământului, are loc **constituirea consiliului local,** care **se constată prin hotărâre,** adoptată cu votul majorității consilierilor locali validați, acesta fiind şi momentul în care consilierii locali intră în dreptul deplinei exercitări a mandatului lor[1].

d) Litigii. Cum am precizat deja cu ocazia analizei validării, este posibil ca unele din actele administrative care privesc această procedură să fie atacate în fața instanțelor judecătoreşti. Poate fi vorba despre:

a) *ordinul prefectului prin care se declară vacante locurile consilierilor care au lipsit nemotivat la şedință,* prevăzut de art. 30 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, care se poate ataca de **cei în cauză;**

b) *hotărârea de validare sau invalidare a mandatelor,* prevăzută de art. 31^1 din Legea nr. 215/2001, care poate fi atacată de **cei interesați.**

Competența de soluționare a litigiului aparține secției de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului. Procedura de judecată se caracterizează printr-o celeritate specială, în sensul că termenul în care se pot formula ambele acțiuni este de cinci zile,

---

[1] În acest sens, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 prevede: *„Consilierii validați după şedința de constituire a consiliului local intră în exercițiul mandatului de consilier după depunerea jurământului"*, iar alin. (1) al aceluiaşi articol prevede: *„Consilierii validați intră în dreptul deplinei exercitări a mandatului de la data declarării ca legal constituit a consiliului din care fac parte, potrivit Legii nr. 215/2001, cu modificările şi completările ulterioare".*

care se calculează în primul caz de la **comunicare,** iar în cel de-al doilea caz de la **adoptare** sau **comunicare,** în cazul celor absenți la ședință.

Pentru ambele categorii de litigii, legea prevede că *hotărârea instanței este definitivă şi irevocabilă.* Dat fiind faptul că, sub incidența noului Cod de procedură civilă, nu mai este menționat caracterul irevocabil al hotărârii, vom înțelege că, în ambele situații, hotărârea este definitivă.

Ceea ce deosebeşte cele două acțiuni este **regimul procedurii prealabile.** În cazul atacării ordinului prefectului de declarare ca fiind vacante unele locuri, *„legiuitorul nu a prevăzut expres, ca în alte situații reglementate în cuprinsul legii, faptul că procedura prealabilă nu se mai efectuează"*[1]. Acest lucru îl determină pe autorul citat să considere că, în această situație, *persoana nemulțumită de ordinul prefectului va trebui să depună plângere prealabilă la organul emitent al actului administrativ şi apoi să se adreseze instanței de contencios administrativ*[2]. În opinia noastră, plângerea poate fi înaintată şi Guvernului, căruia i se subordonează prefectul, însă este puțin probabil că se va întâmpla astfel, pentru celeritate, ştiut fiind că activitatea Guvernului este mai complexă şi, implicit, anevoioasă, cererea se va adresa prefectului.

§ 6. Statutul consilierului local

Vom analiza, în această secțiune, aspectele care privesc **condițiile pentru dobândirea statutului de consilier local** şi **dimensiunile propriu-zise ale unui asemenea statut.**

6.1. Condiții

Art. 4 din Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali impune, pentru a putea fi ales în funcția de consilier sau de primar, următoarele condiții: împlinirea vârstei de 23 de ani inclusiv până în ziua alegerilor; persoanelor respective să nu le fie interzisă asocierea în partide politice; persoanele care candidează să aibă cetățenia română şi domiciliul în România, potrivit art. 16 alin. (3) din Constituție; persoanele respective să aibă domiciliul în unitățile administrativ-teritoriale în care urmează să fie alese. În cazul candidaților independenți, pe lângă condițiile de eligibilitate enunțate se impune şi cea a listei de susținători.

6.2. Statut. Legea prevede că *în exercitarea mandatului lor consilierii locali sunt în serviciul colectivității locale.* Ei îndeplinesc o *funcție de autoritate publică,* fiind *ocrotiți de lege* în exercitarea ei.

Dispoziții privind consilierul local se regăsesc atât în legile deja menționate, cât şi în Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, consilierii locali făcând parte din categoria *aleşilor locali,* care include *consilierii locali şi județeni, primari şi viceprimarii,*

[1] M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001, op. cit.,* p. 152.
[2] *Ibidem,* p. 152.

primarul general al municipiului Bucureşti, preşedinţii şi vicepreşedinţii consiliilor judeţene şi, prin asimilare, pe *delegatul sătesc.*

Din coroborarea dispoziţiilor Legii nr. 215/2001 cu cele ale Legii nr. 393/2004, apreciem că putem desprinde următoarele **dimensiuni ale statutului consilierilor locali,** care se aplică, prin analogie, şi în cazul consilierilor judeţeni:

a) sunt **aleşi locali**, sintagmă care include, cum am precizat deja, *membrii organelor colegiale deliberative constituite la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, de bază şi intermediare şi al sectoarelor municipiului Bucureşti* (consilieri locali, judeţeni şi consilieri generali de la municipiului Bucureşti), organele executive ale autonomiei locale (primari şi preşedinţi de consilii judeţene) şi adjuncţii, care sunt şi înlocuitorii de drept ai acestora (viceprimari şi vicepreşedinţi de consilii judeţene);

b) exercită **funcţie de autoritate publică la nivel local,** sintagmă prin care înţelegem acele funcţii cu caracter politic constituite prin alegeri directe sau indirecte prin intermediul cărora se realizează atributele de persoană juridică ale unităţii administrativ-teritoriale în care au fost aleşi şi îşi desfăşoară activitatea, prin prerogative de putere publică;

c) **se află în slujba colectivităţii teritoriale în care a fost aleşi şi sunt responsabili în faţa acesteia;**

d) **activitatea desfăşurată în exercitarea mandatului are caracter public şi legitim şi are ca finalitate realizarea intereselor generale ale colectivităţii locale;**

e) se bucură de **protecţia legii în exercitarea mandatului lor.**

6.3. Incompatibilităţi

Consilierii locali sunt supuşi unor **incompatibilităţi,** al căror regim îl regăsim reglementat de secţiunea a IV-a, capitolul III, titlul IV, cartea I din Legea nr. 161/2003, art. 88, astfel cum a fost el modificat de Legea nr. 87/2017[1] şi de Legea nr. 128/2017[2].

Astfel, potrivit acestui text, funcţia de consilier local este incompatibilă cu: funcţia de primar; funcţia de prefect şi subprefect; calitatea de funcţionar public sau angajat cu contract de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu de specialitate al consiliului judeţean ori al prefecturii din judeţul respectiv; funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru în consiliul de administraţie sau cenzor la regiile autonome şi societăţile reglementate de Legea nr. 31/1990, de interes naţional care îşi au sediul în unitatea administrativ-teritorială respectivă, cu excepţia reprezentanţilor în adunarea generală a acţionarilor la societăţile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, a membrilor în consiliile de administraţie ale unităţilor şi instituţiilor de învăţământ de stat sau confesionale şi ale spitalelor publice din reţeaua autorităţilor administraţiei publice locale sau a altor reprezentanţi ai instituţiilor publice din subordinea unităţii administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deţine participaţie, în cazul consilierului local, respectiv la regiile autonome şi societăţile reglementate de Legea nr. 31/1990, cu modificările şi completările ulterioare, de interes local, înfiinţate sau aflate sub autoritatea consiliului local, precum şi la regiile autonome şi societăţile reglementate de Legea nr. 31/1990, de interes naţional, care îşi au sediul sau deţin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă, cu excepţia reprezentanţilor în adunarea generală

[1] Publicată în M. Of. nr. 313 din 2 mai 2017.
[2] Publicată în M. Of. nr. 421 din 7 iunie 2017.

a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților sau instituțiilor de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială deține participație, în cazul consilierului județean; funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate comercială de interes local ori la o societate comercială de interes național care își are sediul sau deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; funcția de reprezentant al statului la o societate comercială care își are sediul ori care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă, calitatea de senator sau deputat; funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora. Prin modificările aduse textului prin Legea nr. 128/2017 s-a prevăzut că *„activitatea desfășurată de consilierul local sau consilierul județean, în calitate de membru al consiliilor de administrație al unei entități economice din subordinea sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participație, la unitățile și instituțiile de învățământ de stat sau confesionale și la spitalele publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale nu este retribuită".*

Precizăm că, după cum prevede expres și textul, aceste incompatibilități sunt aplicabile și **consilierului județean.**

6.4. Durata mandatului și suspendarea acestuia

O altă problemă care vizează implicit și statutul consilierilor este cea a **mandatului consiliului local,** care este de **patru ani** și se exercită de la data constituirii până la data constituirii consiliului nou ales (art. 38). Mandatul consiliului local poate fi prelungit doar prin lege organică și numai pe timp de război sau catastrofă. Legea nr. 215/2001 consacră instituția **suspendării de drept a mandatului de consilier local,** care intervine în situația în care consilierul a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică de îndată prefectului, de către instanța de judecată, care constată prin ordin intervenția suspendării mandatului. Ordinul se emite în termen de maximum 48 de ore[1]. De esența instituției suspendării, indiferent de situația în care ea intervine, este caracterul ei vremelnic, în sensul că măsura durează până la soluționarea definitivă a cauzei care a atras suspendarea. În cazul în care a fost găsit nevinovat, consilierul are dreptul la despăgubiri, potrivit legii.

6.5. Încetarea mandatului consilierului local

Are loc, ca și în cazul **consilierului județean,** potrivit art. 9 din Legea nr. 393/2004, în următoarele situații:

a) **demisie,** care se anunță în scris președintelui de ședință sau, după caz, președintelui consiliului județean. Art. 10 din lege prevede că aceștia **iau act de demisie** și **propun** consiliului local sau județean, care adoptă o **hotărâre** prin care **se ia act de demisie** și **declară locul vacant**. Constatăm că legea prevede că atât președintele (de ședință sau al consiliului județean), cât și consiliul însuși (local sau județean) **iau act de demisie,** soluție care este discutabilă, în opinia noastră,

[1] Procedura este prevăzută de art. 56 din Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost el modificat de pct. 1 al art. unic al Legii nr. 13/2012, publicată în M. Of. nr. 48 din 20 ianuarie 2012.

deoarece competența de a lua act de demisie aparține consiliului local sau județean, în calitate de organ deliberativ din care face parte consilierul demisionar. Președintele de ședință sau al consiliului județean nu face altceva decât să primească demisia și să propună hotărârea prin care se ia act de demisie;

b) **intervenția unei stări de incompatibilitate**, care, de regulă, nu se realizează automat, ci după parcurgerea unei proceduri în interiorul căreia consilierul local (județean) are posibilitatea să aleagă între statutul de consilier local (județean) și situația juridică nou intervenită, care creează starea de incompatibilitate;

c) **schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială**, inclusiv în situația în care a avut loc o reorganizare a acesteia, care poate interveni *numai în situația în care s-a efectuat în actul de identitate al celui în cauză mențiunea corespunzătoare* de către organul abilitat, potrivit legii;

d) **lipsa nemotivată de la mai mult de trei ședințe ordinare consecutive ale consiliului.** Accentuăm că trebuie să fie vorba despre *lipsa nemotivată,* deoarece este evident că în caz contrar nu poate interveni încetarea;

e) **imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de șase luni consecutive**, cu excepția cazurilor prevăzute de lege;

f) **condamnarea, prin hotărâre judecătorească definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate**;

g) **punerea sub interdicție judecătorească**;

h) **pierderea drepturilor electorale**, dat fiind faptul că, de vreme ce existența drepturilor electorale este o condiție pentru a candida, este evident că pierderea acestor drepturi atrage pierderea mandatului;

h[1]) **pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărui listă a fost ales**, situație care se aplică și viceprimarului. Acest caz a fost introdus prin Legea nr. 249/2006[1]. Aceasta prevedea în art. II că, în termen de 45 de zile de la publicarea în M. Of., aleșii locali care intrau sub incidența legii erau obligați să-și declare apartenența politică prin declarație scrisă și dată pe proprie răspundere, care se depunea la secretarii de unități administrativ-teritoriale. Nedepunerea acestei declarații atrăgea încetarea de drept a mandatului alesului local respectiv. Secretarul de unitate administrativ-teritorială avea obligația, instituită prin lege, să publice situația apartenenței politice a aleșilor locali, în termen de 30 de zile de la expirarea termenului prevăzut de lege în monitorul oficial al județului sau al municipiului București și, respectiv, în termen de cinci zile de la expirarea aceluiași termen, pe site-ul de pe internet. Acest articol II al Legii nr. 249/2006 a fost declarat neconstituțional prin Decizia nr. 61 din 18 ianuarie 2007[2]. În conformitate cu prevederile art. 147 alin. (1) din Constituție, în termen de 45 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial a deciziei Curții, art. II al Legii nr. 249/2006 și-a încetat efectele, respectiv începând cu data de 1 aprilie 2007. Subliniem faptul că nu legea, în integralitatea ei, a fost declarată neconstituțională, ci doar articolul referitor la încetarea de drept a mandatului în cazul nedepunerii declarației cu privire la apartenența politică. În opinia noastră, întreaga lege trebuia să fie declarată neconstituțională, dat fiind faptul că mandatul aleșilor locali se dobândise în contextul în care ea nu era în vigoare și, potrivit principiului *tempus regit actum,* ea putea fi aplicabilă, cel mult, începând cu mandatul viitor. Aceasta, deoarece o situație juridică și un statut

[1] Publicată în M. Of. nr. 554 din 27 iunie 2006.
[2] Publicată în M. Of. nr. 116 din 15 februarie 2007.

sunt guvernate de legea în vigoare la data naşterii ei, sau, altfel spus, *nu pot fi schimbate regulile jocului în timpul jocului.* În anul 2014 a avut loc un alt eveniment legislativ nelegitim, sancționat, în mod corect de Curtea Constituțională. Este vorba despre adoptarea O.U.G. nr. 55/2014 prin care s-a prevăzut că *pentru anul 2014, prin derogare de la prevederile art. 9 lit. h[1]) şi art. 15 din Legea nr. 393/2004, în termen de 45 de zile de la data intrării în vigoare a respectivei ordonanțe de urgență, aleşii locali (consilierii locali, județeni, primarii, preşedinții de consilii județene), precum şi candidații care au fost declarați supleanți îşi pot exprima în scris şi o singură dată opțiunea cu privire la partidul politic sau organizația aparținând minorităților naționale din care doresc să facă parte sau să devină independenți, fără să-şi piardă calitatea dobândită în urma alegerilor.* Autoritățile executive, respectiv primarii şi preşedinții de consilii județene, ca şi consilierii locali sau județeni, urmau să depună respectiva listă la organele deliberative (consiliile locale şi județene) pentru care au candidat şi au fost aleşi, prin intermediul secretarului unității administrativ-teritoriale, însoțită de declarația de acceptare din partea partidului sau organizației aparținând minorității naționale pentru care au optat. Secretarul unității administrativ-teritoriale avea obligația ca, în termen de zece zile de la instituirea celui prevăzut de ordonanța de urgență în interiorul căruia se făcea opțiunea, să depună respectivele declarații la instituția prefectului. Prin Legea nr. 51/2017[1] a fost respinsă Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală. Constatăm o succesiune de *„artificii legislative"* prin intermediul cărora s-a dorit să se confere legitimitate pentru realizarea unor obiective politice conjuncturale, afectând principiile care trebuie să guverneze o societate democratică autentică. Să nu uităm că art. 2 alin. (1) prevede că *suveranitatea aparține poporului român,* că *ea se exercită prin organele reprezentative*, care ***se constituie prin alegeri libere, periodice şi corecte*** (s.n.), această din ultimă parte a textului fiind introdusă prin Legea de revizuire nr. 429/2003.

Competența de a se lua act de demisie aparține **consiliului local sau județean** sau, după caz, prefectului, după cum urmează:

A) în toate situațiile de încetare a mandatului de consilier local înainte de termen, cu excepția situației prevăzută de art. 9 alin. (2) lit. h[1]), **consiliul local sau județean este cel care adoptă hotărârea prin care se ia act de încetarea mandatului de consilier local sau județean,** după următoarea procedură:

– se întocmeşte un **referat** de către primar sau secretarul localității în cazul consilierilor locali, respectiv de către preşedintele consiliului județean şi de către secretarul județului în cazul consilierilor județeni. Referatul este însoțit de toate documentele justificative;

– se adoptă hotărârea de către organul deliberativ din care face parte consilierul demisionar.

B) în situația prevăzută de art. 9 alin. (2) lit. h[1]), încetarea înainte de termen a calității de consilier local sau județean se constată prin **ordin al prefectului,** emis în termen de 30 de zile de când s-a sesizat partidul politic sau organizația aparținând minorităților naționale din care a făcut parte consilierul respectiv. Prin ordin **se declară vacant** locul consilierului local sau județean.

i) **deces**, care este un fapt juridic care atrage încetarea însăşi a existenței individului, inclusiv a statutului public al acestuia.

[1] Publicată în M. Of. nr. 248 din 11 aprilie 2017.

§ 7. Atribuţiile consiliului local

Potrivit art. 121 din Constituţie, consiliile locale şi primarii au misiunea de a soluţiona treburile publice dintr-o localitate. În dezvoltarea dispoziţiei constituţionale, art. 36 alin (1) consacră norma de principiu conform căreia *„consiliul local are iniţiativă şi hotărăşte, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor date prin lege în competenţa altor autorităţi ale administraţiei publice locale sau centrale".*

De aici concluzia că, din punctul de vedere al **competenţei sale materiale *(rationae materiae),*** consiliul local dispune de **competenţă materială generală în unitatea administrativ-teritorială în care a fost ales şi funcţionează.** Sub aspectul **competenţei teritoriale** *(rationae loci),* consiliul local are **competenţă locală,** limitată la unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Alin. (2) al art. 36 stabileşte mai multe categorii de atribuţii pentru consiliul local. Anterior modificării legii, aceste atribuţii erau numai enumerate, nu şi clasificate, ceea ce a determinat doctrina să opereze ea mai multe clasificări[1].

Prin Legea nr. 286/2006 au fost aduse modificări atât în ceea ce priveşte fondul reglementării, cât şi forma. În ceea ce priveşte **forma**, după cum am precizat deja, anterior legea nu opera o clasificare, ca în prezent. Referitor la **substanţa reglementării**, se poate constata că a intervenit o diminuare a atribuţiilor consiliului local, corespunzător creşterii atribuţiilor aferente primarului[2]. Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost ea modificată prin Legea nr. 286/2006 şi republicată, consacră mai multe categorii de atribuţii, în interiorul cărora sunt enumerate atribuţiile concrete pe care le exercită consiliul local:

a) **atribuţii privind organizarea şi funcţionarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituţiilor şi serviciilor publice de interes local şi ale societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes local.** În exercitarea acestei atribuţii, consiliul local aprobă statutul localităţii şi regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local; statul de funcţii al aparatului de specialitate al primarului, al instituţiilor şi serviciilor publice de interes local; exercită în numele localităţii drepturile şi obligaţiile corespunzătoare participaţiilor deţinute la societăţi comerciale sau regii autonome;

b) o a doua categorie o reprezintă **atribuţiile privind dezvoltarea economico-socială şi de mediu a comunei, oraşului sau municipiului.** În exercitarea acestei atribuţii, consiliul local aprobă, la propunerea primarului, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare, bugetul local, contractarea sau garantarea de împrumuturi; stabileşte impozitele şi taxele locale[3]. Totodată, consiliul local aprobă documentaţia pentru lucrările de investiţii, strategiile de dezvoltare economico-socială şi duce la îndeplinire măsurile necesare în procesul de integrare europeană în domeniul protecţiei mediului şi gospodăririi apelor;

c) în a treia categorie intră **atribuţiile privind administrarea domeniului public şi privat al comunei, oraşului sau municipiului.** În acest sens, consiliul local hotărăşte cu privire la modalităţile de punere în valoare a bunurilor proprietate publică

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, pp. 500-501; R.N. Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2004, pp. 173-176.

[2] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 214.

[3] Pentru dezvoltări asupra reglementării acestei materii, v. I. Nicola, *Consideraţii cu privire la aplicarea O.G. nr. 36/2002 privind impozitele şi taxele locale şi a legislaţiei complementare,* în Revista de Drept Public nr. 1/2003, pp. 79-87.

sau privată a unității administrativ-teritoriale; avizează sau aprobă documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism și atribuie denumiri de străzi, piețe, obiective de interes local;

d) o altă categorie include **atribuțiile privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni,** prin care consiliul local asigură cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice din domeniile educație, sociale, sănătate, cultură, sport, tineret, ordine publică, situații de urgență, protecția mediului, a monumentelor istorice, evidența persoanelor, căi de comunicație, canalizare și alte servicii prevăzute de lege;

e) o ultimă categorie cuprinde **atribuțiile privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern.** În exercitarea acestei atribuții, în principal consiliul local hotărăște cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau străinătate.

§ 8. Funcționarea consiliului local

8.1. Regimul ședințelor consiliului local

Forma de lucru a consiliului local, ca a oricărui organ colegial, este **ședința,** care are caracter lunar, la cererea primarului. În afară de **ședințele ordinare**, mai există și **ședințe extraordinare**, care pot avea loc ori de câte ori este necesar, la **cererea primarului** sau a unei **treimi din numărul membrilor consiliului.**

Regulile de convocare a consiliului local sunt similare celor ale consiliului județean. Astfel, convocarea se face cu **cel puțin cinci zile** în cazul ședințelor ordinare **sau cu cel puțin trei zile** în cazul celor extraordinare. Observăm o deosebire de formulare față de convocarea consiliului județean și, în acest sens, o incoerență a legiuitorului. Dacă în cazul ședințelor extraordinare ale consiliului județean textul prevede că termenul de convocare este **cu cel mult trei zile înainte de ziua desfășurării ședinței,** în cazul ședințelor extraordinare ale consiliului local termenul este de **cel puțin trei zile înainte de ziua desfășurării,** formulă care este incorectă. În mod corect textul ar fi trebuit să prevadă, dat fiind caracterul extraordinar al ședinței, ca și în cazul consiliului județean, **cel mult trei zile înainte de ziua desfășurării ședinței.**

Prin similitudine cu consiliul județean, regăsim și la consiliul local **ședințele convocate de îndată,** în caz de forță majoră și de maximă urgență, care impun rezolvarea problemelor locuitorilor. Prin proiectul Codului administrativ s-a renunțat la această categorie de ședință, care face parte din categoria ședințelor extraordinare.

În conformitate cu prevederile art. 39 alin (1) din Legea nr. 215/2001, așa cum am precizat deja, *consiliul local se întrunește în ședințe lunare, **la convocarea primarului*** (s.n.). Precizarea din partea finală a textului a determinat un autor să remarce faptul că *„legiuitorul stabilește dreptul exclusiv al primarului de a convoca consiliul local în ședință"*[1].

Ordinea de zi se aduce la cunoștința locuitorilor prin mass-media sau prin orice alt mijloc de comunicare în masă, inclusiv în limba minorității naționale care are o pondere de peste 20%, în unitățile unde se regăsește o asemenea situație și se consemnează în procesul-verbal al ședinței. În cuprinsul ordinei de zi se înscriu

[1] M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001, op. cit.*, p. 189.

proiectele de hotărâri, care trebuie însoțite de raportul compartimentului de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului, pentru a fi luate în dezbatere. În cazul în care raportul nu este întocmit în termenul de 30 de zile prevăzut de lege, el se consideră implicit favorabil. Regăsim aici o formă de **aprobare tacită** sau, mai degrabă, o **avizare tacită** în cazul unei operațiuni administrative prealabile emiterii unui act administrativ, respectiv a **referatului** care stă la baza adoptării hotărârii.

Cvorumul de ședință este reprezentat de **majoritatea consilierilor în funcție.**

Pentru a fi legal constituite, legea impune prezența majorității consilierilor în funcție (art. 40). Ședințele sunt conduse de un președinte de ședință, ales pentru o perioadă de trei luni, care va conduce ședințele consiliului și va semna hotărârile adoptate de acesta. Interesant de subliniat este faptul că **prezența consilierilor la ședință este obligatorie**. Cazurile în care se consideră că absența consilierilor este motivată urmează a fi stabilite prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local. În cazul în care un consilier absentează nemotivat de două ori consecutiv, este sancționat în condițiile regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local.

Legea consacră caracterul public al ședințelor consiliului local, cu excepția cazurilor în care consilierii decid, cu majoritate de voturi, ca acestea să se desfășoare cu ușile închise. Practica funcționării organelor colegiale evidențiază utilizarea a două modalități de vot: **votul deschis**, cel care permite identificarea votantului (în acest caz, libertatea acestuia este îngrădită de posibilitatea de a suporta diverse consecințe, ca urmare a voinței exprimate), respectiv **votul secret**, cel care asigură anonimatul votantului, astfel încât libertatea de voință a votantului este respectată[1]. În ceea ce privește **hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane,** acestea **se adoptă întotdeauna prin vot secret.**

Lucrările fiecărei ședințe sunt consemnate într-un proces-verbal, semnat de consilierul care conduce ședința și de secretarul unității administrativ-teritoriale.

În literatura de specialitate s-a pus în discuție **care este persoana care are competența să deschidă ședința consiliului,** conturându-se, practic, trei soluții[2]:

a) această persoană este **primarul,** argumentându-se, în principal, pe ideea că el este cel care convoacă în ședință consiliul local și supune spre aprobare ordinea de zi. O asemenea soluție nu poate fi acceptată deoarece primarul nu este singurul care poate convoca consiliul local în ședință, un asemenea drept au și **cel puțin o treime din numărul consilierilor,** ceea ce nu înseamnă că toți consilierii care au convocat ședința o vor și deschide;

b) această competență aparține **secretarului unității administrativ-teritoriale,** pe considerentul că el este cel care, la începutul ședinței, supune spre aprobare procesul-verbal al ședinței anterioare. Nici această soluție nu poate fi primită, deoarece atribuțiile secretarului sunt expres prevăzute de lege și ele vizează, în principal, buna organizare și desfășurare a ședințelor, nu deschiderea lor. Mai mult chiar, și la ședințele de consiliu județean, secretarul județului face acest lucru, ceea ce nu înseamnă că el deschide ședința, acest rol având-l președintele consiliului județean;

---

[1] L.C. Kund, *Aspecte teoretice și practice privind secretul votului, în cazul adoptării hotărârilor referitoare la persoane, de către consiliile locale și județene,* în lucrarea Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 266-274.

[2] A. Vasile, I. Imbrescu, *Considerații în legătură cu persoana care are competența de a deschide ședința de consiliu local,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008, pp. 70-72.

c) o a treia opinie este aceea că ședințele consiliului local sunt deschise de **președintele de ședință,** care se alege pe o perioadă de trei luni, tocmai pentru a conduce ședințele de consiliu local, inclusiv de a le deschide. E greu de acceptat că o persoană **deschide ședința,** iar o alta o **conduce.**

După cum am arătat, legea recunoaște posibilitatea ca în consiliile locale în care consilierii aparținând unei minorități naționale reprezintă cel puțin o cincime din numărul total, la ședințele consiliului local să se poată folosi și limba maternă a minorității respective. Înainte de modificare, legea făcea referire la o treime din numărul consilierilor, însă, în urma modificărilor care s-au produs prin Legea nr. 286/2006, textul actual vorbește despre o cincime din numărul consilierilor[1].

8.2. Regimul hotărârilor

Adoptarea hotărârilor se face de către **majoritatea membrilor prezenți,** cu excepția cazului în care legea sau regulamentul de organizarea și funcționare prevăd o altă majoritate. În ceea ce privește **legea,** aceasta prevede:

a) o **majoritate absolută,** respectiv **majoritatea consilierilor în funcție,** pentru adoptarea hotărârilor privind bugetul local, contractarea de împrumuturi, stabilirea de impozite și taxe locale, participarea la programe de dezvoltare, organizarea și dezvoltarea urbanistică și asocierea sau cooperarea cu alte unități administrativ teritoriale din țară sau străinătate sau cu alte persoane juridice române sau străine. Dată fiind semnificația existenței unui buget local pentru activitatea unei unități administrativ-teritoriale, legea conține dispoziții exprese pentru adoptarea hotărârilor prin care el se aprobă. Astfel, dacă după două ședințe consecutive bugetul local nu se aprobă, activitatea se va desfășura în baza bugetului din anul precedent, situație care poate dura până la trecerea a cel mult 45 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial al legii privind bugetul de stat. Din economia textului se înțelege că în această perioadă organul deliberativ trebuie să procedeze la adoptarea noului buget.

b) o **majoritate calificată, de două treimi,** în cazul **hotărârilor privind patrimoniul.**

§ 9. Alte aspecte privind actele consiliului local

În exercitarea atribuțiilor care-i revin, consiliul local adoptă, potrivit art. 45, **hotărâri** care se comunică în mod obligatoriu primarului localității și prefectului județului. Hotărârile se adoptă, ca regulă, cu **votul majorității membrilor prezenți,** în afară de cazurile în care prin lege sau prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului se prevede o altă majoritate. Cu **votul majorității consilierilor locali** în funcție se adoptă acele hotărâri care sunt prevăzute de lege și pe care le-am menționat deja, astfel că nu mai revenim asupra lor.

Legea instituie anumite restricții și interdicții privind exercitarea dreptului de vot de către consilieri. Avem în vedere interdicția de a participa la vot, dar și la deliberare a consilierului local care, personal sau prin soți, soție, afini sau rude până la gradul al

[1] Ca senator, membru al Comisiei de administrație publică și organizarea teritoriului, ne-am opus acestei modificări, însă amendamentul nostru a fost respins pe considerentul că Legea nr. 215/2001 impune, pentru recunoașterea anumitor drepturi ale minorităților etnice în raport cu administrația publică locală, procentul de 20%, ceea ce înseamnă o cincime din numărul total.

patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema asupra căreia consiliul local urmează să hotărască. Se acceptă însă, cu caracter de excepție, două situații:

– situația prevăzută la art. 57 alin. (4[1]) din Legea nr. 215/2001, care face referire la deliberarea şi adoptarea hotărârilor privind alegerea sau schimbarea din funcție a viceprimarului, unde, potrivit art. 57 alin. (4[1]), poate participa la vot şi persoana care candidează pentru funcția de viceprimar, respectiv viceprimarul în funcție[1];

– situația prevăzută la art. 101 alin. (3[1]) din Legea nr. 215/2001, care face referire la deliberarea şi adoptarea hotărârilor privind alegerea sau schimbarea din funcție a preşedintelui şi vicepreşedintelui consiliului județean, unde, potrivit acestui text, poate participa la vot şi persoana care candidează pentru funcția de preşedinte sau vicepreşedinte al consiliului județean, respectiv preşedintele sau vicepreşedintele consiliului județean în funcție[2].

Încălcarea acestor interdicții atrage **nulitatea de drept** a hotărârilor astfel adoptate, care se constată de către instanța de contencios administrativ, iar acțiunea poate fi introdusă de orice parte interesată.

Hotărârile consiliului local **se semnează de către preşedintele de şedință, se contrasemnează, pentru legalitate, de secretar.** În situația în care consilierul care a condus şedința lipseşte sau refuză să semneze o anumită hotărâre, aceasta va fi semnată de 3-5 consilieri. Secretarul are aptitudinea legală de a nu contrasemna hotărârea atunci când apreciază că aceasta este ilegală [art. 48 alin. (1)]. Într-o atare situație, el este obligat să-şi prezinte motivat opinia şi s-o depună în scris, care urmează a fi consemnată în procesul-verbal al şedinței. Secretarului îi revine şi misiunea să comunice de îndată hotărârea primarului şi prefectului, dar nu mai târziu de zece zile lucrătoare de la data adoptării. Legiuitorul acordă o atenție deosebită acestei operațiuni a comunicării de către secretar a hotărârii consiliului local, reglementând-o în detaliu. Aspectelor pe care le-am semnalat, li se adaugă faptul că operațiunea comunicării se face **în scris** şi **se înregistrează într-un registru special**, care este **destinat acestui scop.**

Constatăm că **actele consiliului local,** ca şi **ale celui județean,** de altfel, **sunt supuse mai multor operațiuni administrative ulterioare adoptării lor:**

a) **contrasemnarea** de către secretarul unității administrativ-teritoriale;

b) **comunicarea** de către secretarul unității administrativ teritorial **către primar** sau, după caz, **preşedintele consiliului județean şi către prefect;**

c) **aducerea la cunoştință publică a hotărârilor cu caracter normativ.** Legea instituie un termen, şi anume de **cinci zile de la data comunicării către prefect.** În cazul în care o minoritate națională are o pondere semnificativă într-o unitate administrativ-teritorială, adică de peste 20%, **aducerea la cunoştință publică se face şi în limba acelei minorități;**

d) **comunicarea** către destinatarii actului, în cazul hotărârilor cu caracter individual.

Din punctul de vedere al naturii lor juridice, **hotărârile consiliului local** sunt **acte administrative**, care pot avea **caracter normativ** sau **individual**[3]. În funcție de acest caracter, poate fi stabilită data intrării în vigoare a hotărârii, fiind vorba despre: **data aducerii la cunoştință publică a hotărârilor cu caracter normativ; data comunicării**

[1] Textul a fost introdus prin subpct. 1 al pct. IV al art. 2 din O.U.G. nr. 42/2016, publicată în M. Of. nr. 492 din 30 iunie 2016.

[2] Textul a fost introdus prin subpct. 2 al pct. IV al art. 2 din O.U.G. nr. 42/2016.

[3] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2004, pp. 213-214.

hotărârilor cu caracter individual. Cum am menționat deja, în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoștință publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective, iar cele cu caracter individual se comunică, la cerere, și în limba maternă a acestora.

§ 10. Răspunderea consilierilor: categorii, regim juridic

Potrivit art. 55 din Legea nr. 393/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 140/2017[1], *consilierii locali răspund, în condițiile legii, administrativ, civil sau penal, după caz, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii.* În calitatea lor de membri ai unui organ colegial, consilierilor locali le sunt aplicabile două forme de răspundere juridică:

– o **răspundere personală, exercitată în nume propriu,** pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului;

– o **răspundere solidară,** pentru activitatea desfășurată de către consiliul local din care fac parte, precum și pentru hotărârile pe care acesta le adoptă. Este recunoscut, prin lege[2], dreptul consilierului local de a-i fi menționat în mod expres votul exprimat, ceea ce produce consecințe asupra unei eventuale angajări a răspunderii juridice a consiliului local, în varianta în care consilierul local a votat contrar hotărârii consiliului care atrage o eventuală răspundere.

Din conținutul acestei norme de principiu, constatăm că ea consacră trei forme ale răspunderii consilierilor[3].

O primă formă o reprezintă **răspunderea administrativ disciplinară,** care se poate concretiza în următoarele sancțiuni: **suspendarea de drept din funcție a consilierului**, care poate interveni numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Este vorba despre situațiile în care consilierul a fost trimis în judecată pentru săvârșirea, cu intenție, a unor fapte penale, precum și în situația în care s-a pus în mișcare acțiunea penală dacă s-a luat împotriva consilierului măsura arestării preventive. În această situație, instanța de judecată are obligația legală să comunice de îndată prefectului situația intervenită, pentru ca acesta, prin ordin, să ia act de intervenția suspendării de drept. Măsura suspendării durează până la data încetării situației care a determinat-o. Fiind vorba despre un act administrativ cu caracter individual, în mod firesc ordinul de suspendare emis de către prefect se comunică **de îndată** și consilierului care face obiectul ei.

În situația în care consilierul suspendat este găsit nevinovat, acesta are dreptul la **despăgubiri, în condițiile legii.** Textul nu precizează nici cine suportă despăgubirile, nici la ce fel de despăgubiri se referă și nici care este legea în condițiile căreia se vor acorda despăgubirile. În tăcerea legii, urmează să conturăm mai multe posibile variante de soluție:

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 461 din 20 iunie 2017.

[2] Avem în vedere art. 56 alin. (2) din Legea nr. 393/2004, potrivit căruia *„în procesul-verbal al ședinței consiliului va fi consemnat rezultatul votului, iar* ***la cererea consilierului, se va menționa în mod expres votul acestuia".***

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, *op. cit.*, vol. I, pp. 508-511.

– **despăgubirile se suportă de la bugetul de stat**, în condițiile principiului general consacrat de art. 52 alin. (3) potrivit căruia se instituie **răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile produse prin erori judiciare**. Deşi textul face referire expresă la *erori judiciare,* care presupun o procedură jurisdicțională de declarare a lor, apreciem că principiul pe care el îl instituie are aplicabilitate. Clarificări de conținut şi procedurale se pot realiza prin legea la care trimite textul constituțional[1]. În egală măsură, răspunderea poate să incumbe şi **judecătorilor,** care au acționat cu **rea-credință sau gravă neglijență,** aşa cum precizează expres textul. Statul va asigura fondurile necesare despăgubirilor, care se pot suporta prin bugetele locale sau județene, deoarece principiile sunt similare;

– poate fi vorba despre **despăgubiri materiale şi morale în egală măsură.** O asemenea concluzie se desprinde din întregul sistem normativ al României, în frunte cu Constituția, din jurisprudența instanțelor judecătoreşti şi a Curții Constituționale, din prevederile exprese ale unor legi, cum ar fi Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ[2]. Nu în ultimul rând, ea rezultă şi din legislația Uniunii Europene şi din jurisprudența celor două Curți Europene, de la Strasbourg şi de la Luxemburg;

– în ceea ce priveşte sintagma *„în condițiile legii",* apreciem că poate fi vorba despre legislația civilă şi penală existentă, inclusiv legea privind răspunderea statului şi a magistraților pentru erori judiciare, la care trimite art. 52 alin. (3) din Constituție.

O discuție specială se impune a fi realizată în ceea ce priveşte **sancțiunile disciplinare şi procedura aplicării lor.**

Prin Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali au fost introduse anumite sancțiuni disciplinare specifice consilierilor, cum ar fi **avertismentul, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, eliminarea din sala de şedință, excluderea temporară de la lucrările consiliului şi ale comisiei de specialitate şi retragerea indemnizației de şedință pentru o perioadă de 1-2 luni**. Aceste sancțiuni sunt atrase de încălcarea de către consilierii locali a prevederilor Legii nr. 215/2001, ale Legii nr. 393/2004 şi ale regulamentului de organizare şi funcționare a consiliului şi se aplică, după cum urmează:

- de către **preşedintele de şedință**, primele patru sancțiuni;
- de către **consiliu,** ultimele două sancțiuni.

Sancțiunea excluderii temporare de la lucrările consiliului şi ale comisiei de specialitate comportă **o procedură specială,** legea prevăzând[3] că ea presupune **un raport al comisiei de specialitate care are în obiectul de activitate problemele juridice,** care se întocmeşte **în baza cercetărilor efectuate,** inclusiv a **explicațiilor furnizate de cel în cauză.** Din interpretarea prevederii legale care consacră această procedură specială pentru sancțiunea excluderii de la lucrările consiliului şi ale comisiei de specialitate, constatăm că ea include o **cercetare disciplinară prealabilă,** în cadrul căreia, în mod firesc, se realizează şi o **audiere a autorului abaterii.** Rațiunea

---

[1] Avem în vedere precizarea din text, conform căreia *răspunderea se stabileşte în condițiile legii.*

[2] Avem în vedere art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia, *„în cazul soluționării cererii, instanța va hotărî şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru".*

[3] În art. 57 alin. (3), conform căruia *„pentru aplicarea sancțiunilor prevăzute la alin. (1) lit. e), cazul se va transmite comisiei de specialitate, care are în obiectul de activitate şi aspectele juridice, aceasta prezentând un raport întocmit pe baza cercetărilor efectuate, inclusiv a explicațiilor furnizate de cel în cauză".* Constatăm că legiuitorul utilizează pluralul *„sancțiunilor disciplinare",* deşi aparent se referă la o singură sancțiune, prevăzută la litera e) a textului. Din conținutul textului constatăm că *avem de-a face cu două sancțiuni de excludere, una de la lucrările consiliului şi alta de la lucrările comisiei de specialitate.*

pentru care s-a instituit această procedură specială subzistă, în opinia noastră, în faptul că sancțiunea excluderii de la lucrările ședințelor de consiliu sau comisie afectează atât exercitarea statutului consilierului local, cât și, implicit, drepturile patrimoniale rezultate din această activitate, în contextul în care, în mod evident, consilierul local respectiv nu va primi indemnizația dacă nu participă la ședințe.

O a **doua formă** este **răspunderea administrativ-patrimonială**, care intervine în baza art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție și a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Acestea consacră răspunderea patrimonială a autorităților publice și a personalului acestora (funcționari, în sensul larg al termenului), pentru prejudiciile produse prin acte administrative tipice sau asimilate. O asemenea răspundere vizează, în egală măsură, prejudiciile materiale și pe cele de natură morală.

O **ultimă formă** este **răspunderea penală,** care poate atrage după sine, cum spuneam, intervenția suspendării consilierului împotriva căruia s-a luat măsura arestării preventive. După cum am menționat deja, în cazul în care consilierul suspendat a fost găsit nevinovat, el are dreptul la despăgubiri, în condițiile prevăzute de lege. Subliniem faptul că trebuie să fie vorba despre fapte penale săvârșite în exercițiul funcției.

§ 11. Dizolvarea consiliului local

Dizolvarea reprezintă o modalitate de încetare înainte de termen a mandatului unui organ colegial. Constituția o consacră în art. 89, care reglementează **dizolvarea Parlamentului de către Președinte.** În ceea ce privește dizolvarea consiliului local, ea își află reglementarea în secțiunea a IV-a a capitolului II, art. 55, cu modificările și completările aduse prin Legea nr. 59/2010[1], care instituie două tipuri de dizolvare, respectiv **dizolvare de drept** și **prin referendum**[2]. Potrivit art. 55 alin. (1), **dizolvarea de drept** a consiliului local intervine în trei situații:

a) când consiliul nu se întrunește timp de două luni consecutiv, deși a fost convocat potrivit prevederilor legale;

b) când nu a adoptat în trei ședințe ordinare consecutive nicio hotărâre;

c) când numărul consilierilor se reduce sub jumătate plus unu și nu se poate completa prin supleanți. Intervenția situațiilor mai sus menționate se comunică de către primar, viceprimar, secretar sau orice persoană interesată instanței de contencios administrativ, a cărei hotărâre se comunică prefectului.

Cel de-al doilea tip de dizolvare este **dizolvarea prin referendum local**, care poate fi inițiat de 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot înscriși pe listele de alegători. Referendumul local poate fi definit ca reprezentând *un procedeu al democrației semidirecte și, totodată, un mijloc de accentuare a autonomiei locale, prin intermediul căruia, în condițiile legii, cetățenii din unitățile administrativ-teritoriale se pronunță în mod direct asupra unor probleme de interes local, adoptând decizii obligatorii pentru reprezentanții lor (autoritățile publice locale)*[3]. Referendumul se organizează de o **comisie** numită prin **ordin al prefectului**, compusă dintr-un reprezentant

[1] Publicată în M. Of. nr. 222 din 8 aprilie 2010.

[2] Pentru o analiză detaliată a referendumului local, v. F.C. Kund, *Considerații privind referendumul local în România*, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, pp. 38-56.

[3] L.C. Kund, *Considerații privind referendumul local în România, art. cit.*, pp. 43-44.

al acestuia, unul al primarului, al consiliului local şi al consiliului judeţean şi un judecător de la judecătoria în raza căreia se află unitatea administrativ-teritorială în cauză, iar secretariatul comisiei este asigurat de instituția prefectului. Referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot, iar pentru dizolvare trebuie să se pronunțe cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate. În perioada dintre momentul dizolvării şi constituirea, în urma alegerilor, a unui nou consiliu local, problemele curente ale comunei sau oraşului vor fi rezolvate de primar sau, în lipsa acestora, de secretarul unității administrativ-teritoriale, în limita competențelor care le revin acestora. Legiuitorul a prevăzut, printr-o modificare adusă în 2015[1], situația excepțională în care consiliul local e dizolvat, primarul nu-şi poate exercita atribuțiile, iar funcția de secretar este vacantă. În acest caz, prefectul numeşte prin detaşare, în condițiile art. 89 alin. (1) şi (2) sau, după caz, art. 92 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, o persoană care să exercite funcția de secretar al unității administrativ-teritoriale pentru a rezolva problemele curente ale acesteia. Persoana astfel numită trebuie să îndeplinească condițiile de studii şi vechime în specialitatea studiilor absolvite pentru a putea fi numită, prin detaşare, ca secretar al unității administrativ teritoriale. Legea instituie, pe lângă aceste prerogative ale prefectului care țin de calitatea sa de reprezentant al Guvernului în plan local, şi pe aceea de a solicita cu celeritate Agenției Naționale a Funcționarilor Publici să organizeze concursul pentru ocuparea funcției de secretar al unității administrativ-teritoriale. Remarcăm ca pe un aspect pozitiv preocuparea legiuitorului, izvorâtă din unele situații practice care au existat de-a lungul timpului, de a crea cadrul legal pentru ca unitatea administrativ-teritorială aflată într-o asemenea situație să nu rămână fără o minimă administrare, în contextul în care nu mai are nici organ deliberativ şi nici executiv, iar cea mai importantă funcție publică de conducere din administrația locală, respectiv cea de secretar de unitate administrativ-teritorială, este vacantă. O interesantă reglementare şi discutabilă în egală măsură[2] a fost introdusă prin O.U.G. nr. 41/30 septembrie 2015[3] şi este reprezentată de actualul art. 55[1] care vizează cazurile în care consiliul local este dizolvat pentru că nu se întruneşte timp de două luni consecutiv, deşi a fost convocat potrivit prevederilor legale şi, respectiv, când nu a adoptat în trei şedințe ordinare consecutive nicio hotărâre. În ambele situații, **consiliul local se reconstituie din membrii supleanți,** care **sunt convocați în şedința de reconstituire de către prefect**, parcurgându-se etapele reglementate de art. 30-35 din Legea nr. 215/2001. Se admite o derogare în ceea ce priveşte majoritatea cerută de lege pentru întrunirea valabilă a organului colegial, textul prevăzând că *şedința de reconstituire este legal întrunită dacă la aceasta participă un număr de membri supleanți mai mare decât jumătate plus unu din numărul total al consilierilor din respectivul consiliu local.* Derogarea vizează majoritatea calificată de 2/3 care este cerută în cazul constituirii consiliului local în situații normale, urmare a alegerilor. Ne-am mai referit, în aceeaşi manieră critică, la această problemă în capitolul consacrat consiliului judeean.

---

[1] Este vorba despre Rectificarea nr. 14 din 27 mai 2015, publicată în M. Of. nr. 384 din 2 iunie 2015, care a modificat pct. 1 al art. I din O.U.G. nr. 14 din 27 mai 2015, publicată în M. Of. nr. 374 din 28 mai 2015.

[2] A se vedea M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată şi adnotată,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2017, ed. a II-a, pp. 268-270.

[3] Publicată în M. Of. nr. 733 din 30 septembrie 2015.

Am menționat, cu acea ocazie, că împărtășim criticile aduse în doctrină acestei soluții legale[1], dat fiind faptul că ea afectează fundamental democrația locală, în special, și democrația și statul de drept, în ansamblul lor. Potrivit art. 2 din Constituție, *suveranitatea aparține poporului român,* care *o exercită prin organe reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte* și prin *referendum.* Categoria supleanților unui organ colegial are în vedere situații de excepție, când unul sau mai mulți membri ai organului își pierd, în anumite situații obiective, statutul sau renunță la el. Credem că în niciun caz **nu se poate transforma o excepție în regulă.** Componența unui consiliu local trebuie să fie rezultatul unui proces electoral desfășurat în condițiile legii. Nicio rațiune nu justifică abandonarea acestei exigențe. Invocarea argumentelor practice sau a celor de natură financiară este lipsită de relevanță. Cum am susținut întotdeauna, atât de la catedră, în lucrările noastre, cât și în alte ipostaze ale exprimării noastre publice[2], democrația costă. Ea impune eforturi de toate naturile, inclusiv financiare, și exigențe pe măsură. De aceea, apreciem că **soluția reconstituirii din supleanți a consiliilor locale dizolvate în cele două situații este neconstituțională și afectează caracterul democratic și legitimitatea organelor deliberative locale aflate într-o asemenea situație.**

După cum s-a remarcat în literatura de specialitate, legiuitorul nu condiționează organizarea referendumului care are ca scop dizolvarea consiliului local de o activitate nelegală, inoportună ori de inactivitate a acestuia. Din această perspectivă, prevederea și procedura pe care o instituie pot deveni periculoase, electoratul dintr-o unitate administrativ teritorială sau alta putând fi manipulat din interese politice oculte[3]. De aceea apreciem că, *de lege ferenda,* se impune ca **textul privind dizolvarea prin referendum a consiliului local**, ca și a celui județean de altfel, dispozițiile aplicându-se în mod corespunzător, **să fie completat cu un text care să prevadă cauzele care pot atrage organizarea unui referendum pentru dizolvare.** Regretabil este faptul că nici în proiectul de Cod administrativ, care reglementează dizolvarea consiliului local în art. 221-224, nu sunt prevăzute astfel de situații care să justifice solicitarea de dizolvare a unui consiliu local. Legea recunoaște, prin art. 55 alin. (2), **dreptul primarului, al viceprimarului, al secretarului de unitate administrativ-teritorială sau al oricărei persoane interesate de a sesiza instanța de contencios administrativ competentă cu privire la cazurile de dizolvare intervenite**. Instanța analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului local, prin **hotărâre** care este **definitivă** și **se comunică prefectului.** Competența de soluționare a litigiului aparține secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului.

---

[1] M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată, op. cit.,* pp. 268-270.

[2] De exemplu, ca membru al Senatului României în legislatura 2004-2008.

[3] I. Nicola, *Considerații cu privire la proiectul legii de modificare și completare a Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 265.

§ 12. Primarul

Primarul, ca şi consiliul local reprezintă instituţii tradiţionale în administraţia publică, în general, şi administraţia publică locală, în particular. Ca şi în sistemul francez, conducerea comunităţilor locale a fost încredinţată unui organ colegial care deliberează şi unui organ unipersonal care execută. Coroborând art. 121 din Constituţie cu articolele cuprinse în capitolul III din Legea nr. 215/2001, desprindem concluzia că **primarul** reprezintă **autoritatea administraţiei publice locale cu caracter executiv**[1]. Legea română a administraţiei publice locale, ca şi legea anterioară, consacră un **dublu statut al primarului: autoritatea care reprezintă colectivitatea teritorială care l-a ales** sau, într-o formulă consacrată în limbajul juridic francez, *„agent al colectivităţii teritoriale"*; **autoritate ce reprezintă puterea statală la nivelul unităţii administrativ-teritoriale** sau, în acelaşi limbaj, *„agent al statului"* la nivelul comunei, oraşului (municipiului). Considerăm că înţelegerea completă a statutului juridic al primarului, în acord cu principiul autonomiei locale, impune stabilirea unui raport între consiliile locale şi primari, astfel încât aceste autorităţi să fie pe deplin compatibile şi să contribuie împreună la soluţionarea problemelor de interes local[2]. Este cunoscut faptul că în istoria postdecembristă s-au înregistrat situaţii conflictuale de notorietate, cum ar fi cea dintre un fost consiliu general al municipiului Bucureşti şi un fost primar general al Capitalei, care au paralizat efectiv activitatea la nivelul Capitalei printr-o situaţie litigioasă interminabilă, care s-a dus nu numai în plan politic, ci şi în plan juridic, cele două autorităţi atacându-şi reciproc actele administrative pe care le emiteau sau adoptau, în faţa instanţei de contencios administrativ. Într-un asemenea context, Curtea Constituţională a şi adoptat o decizie prin care statuează că este de neacceptat ca aceste autorităţi publice să-şi atace una alteia actele în faţa instanţei de contencios administrativ (Decizia nr. 356/2002)[3]. Prin art. 77 din Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale se consacră termenul de *primărie,* care este *o structură funcţională cu activitate permanentă, formată din primar, viceprimar, secretar, aparatul propriu de specialitate al primarului.* În literatura de specialitate s-a exprimat opinia conform căreia ar trebui eliminată această structură care este primăria, pe motiv că nu are suport constituţional[4]. Nu putem împărtăşi o asemenea opinie, dat fiind faptul că inexistenţa unor prevederi exprese în Constituţie care să facă referire specială la *primărie* nu trebuie să atragă consecinţa eliminării, pentru că prin Constituţie nu se epuizează sfera tuturor subiectelor de drept public sau de drept privat din România. Dacă am urma un asemenea raţionament, ar trebui desfiinţate toate autorităţile publice care nu au o recunoaştere constituţională expresă, ceea ce este de neacceptat. Mai mult chiar, am putea spune că, de vreme ce

---

[1] V. Vedinaş, *Primarul, autoritate executivă a autonomiei locale,* în Dreptul nr. 6/1997, pp. 7-15.

[2] A. Iorgovan în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituţia României comentată şi adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 271.

[3] Publicată în M. Of. nr. 136 din 3 martie 2003 „Astfel, atât hotărârile Consiliului local, cât şi dispoziţiile primarului sunt fie acte cu caracter normativ, fie acte cu caracter individual. Aceste acte sunt supuse unui control judecătoresc simetric, niciuna dintre cele două autorităţi neputând ataca direct, în contencios administrativ, actele emise de cealaltă".

[4] A.L. Nicu, *Consideraţii privind conceptul de primărie şi fundamentul ei juridic,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene,* Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", Ed. Burg, Sibiu, pp. 317-322.

Constituția rezervă unei legi organice reglementarea organizării şi funcționării administrației publice locale şi a regimului autonomiei locale, înseamnă că ea recunoaşte legiuitorului posibilitatea de a crea acele structuri care să permită organizarea şi funcționarea corespunzătoare a administrației publice la nivelul colectivităților teritoriale locale.

§ 13. Alegerea primarului, ca şi cea a consiliului local, se fac prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Modul de alegere a primarului s-a realizat într-o primă etapă într-o formă care presupunea, ca regulă, organizarea a două tururi de scrutin. Aceasta, deoarece în primul tur de scrutin era declarat ales primarul care a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate. Când nu se realiza această majoritate, se organiza al doilea tur de scrutin, în cel mult două săptămâni, între candidații aflați pe primele două locuri. Era declarat ales cel care a obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate. În anul 2011, s-a produs o modificare de substanță în procedura de alegere a primarului, urmare a modificărilor aduse Legii nr. 67/2004 privind organizarea alegerilor locale, prin Legea nr. 129/2011[1], procedură menținută şi prin actuala Lege nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale. Astfel, în prezent primarul se alege prin **scrutin majoritar uninominal organizat într-un singur tur,** fiind **declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur, cel mai mare număr de voturi.** În ceea ce ne priveşte, nu împărtăşim această modificare legislativă, pe considerentul că ea ştirbeşte din legitimitatea celui care deține funcția de primar.

Condiții pentru alegerea primarului. Ca şi pentru consilieri, legea electorală impune aceleaşi condiții, şi anume: să aibă drept de vot; să fi împlinit 23 de ani până în ziua alegerilor; să aibă domiciliul în unitatea administrativ-teritorială în care urmează să fie aleşi; să nu le fie interzisă asocierea în partide politice. Acestor condiții speciale prevăzute de reglementările-cadru în materie, li se adaugă cele generale, prevăzute de Constituție, şi anume să fie cetățeni români, art. 16 prevăzând că deținerea funcțiilor şi demnităților publice, civile sau militare, se poate face doar de către cei care au **cetățenia română** şi **domiciliul în România.** De la aceste două condiții există şi o derogare, tot de rang constituțional, consacrată în Constituție prin Legea din 2003 prin care a fost revizuită. Este vorba despre cetățenii din statele membre ale Uniunii Europene care, în limbajul izvoarelor dreptului Uniunii, reprezintă *cetățeni europeni,* care au dreptul de a alege şi a fi aleşi în organele administrației publice locale. Noțiunea de *cetățean al Uniunii* o regăsim în art. 20 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, versiunea consolidată (de exemplu, art. 17 din T.C.E.), conform căruia, prin alin. (1), *„se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuieşte cetățenia națională, ci se adaugă acesteia".* Între **drepturile** care sunt recunoscute **cetățenilor Uniunii,** se regăseşte, la alin. (2) lit. b) a art. 20 din T.F.U.E. (de exemplu, art. 17 T.C.E.), şi *„dreptul de a alege şi de a fi aleşi în Parlamentul European,* ***precum şi la alegerile locale în statul membru unde îşi au reşedința, în aceleaşi condiții ca şi resortisanții acestui stat"*** *(s.n.).* Înțelegem astfel că, **sub aspectul cetățeniei, funcția de primar poate fi îndeplinită atât de către o persoană care este cetățean**

[1] Publicată în M. Of. nr. 444 din 24 iunie 2011 (în prezent abrogată, prin art. 136 din Legea nr. 115/2015).

român, el putând avea şi o altă cetăţenie decât cea română, în condiţiile în care, în 2003, s-a renunţat la caracterul exclusiv al cetăţeniei române[1] Să înţelegem că ea poate fi îndeplinită şi de către **o persoană care nu este cetăţean român, dar este cetăţean al Uniunii, în calitatea sa de cetăţean al unui stat membru al Uniunii Europene?** Răspunsul este **negativ,** existenţa cetăţeniei europene nu exclude condiţia cetăţeniei române, impusă de art. 16 alin. (3) din Constituţie.

Validarea mandatului primarului se face de către puterea judecătorească, respectiv de către un judecător desemnat de către preşedintele judecătoriei în raza căreia se află comuna sau oraşul, după îndeplinirea condiţiilor prevăzute de art. 38 alin. (1) şi (1^1) din Legea nr. 334/2006 privind finanţarea partidelor politice şi a campaniilor electorale[2]. Textul la care se face referire prevede că *invalidarea mandatului de primar intervine în aceleaşi cazuri în care intervine şi invalidarea mandatului de consilier local, prevăzute de art. 31 alin. (4) din Legea nr. 215/2001*[3]. Pot exista două posibile situaţii:

a) de **validare a alegerii primarului,** caz în care hotărârea de validare se aduce la cunoştinţa prefectului şi se prezintă fie în şedinţa de constituire a consiliului local, fie într-o şedinţă extraordinară de consiliu local, dacă până la data constituirii consiliului local validarea primarului nu a intervenit încă;

b) de **invalidare a alegerii primarului,** caz în care hotărârea, ca şi în situaţia precedentă, se aduce la cunoştinţa prefectului, care, la rândul său, propune Guvernului stabilirea datei alegerilor, care trebuie să aibă loc în termen de maximum 90 de zile de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânerii definitive şi irevocabile a hotărârii judecătoreşti. Această din urmă precizare vizează situaţia în care hotărârea de invalidare a fost atacată în faţa instanţei judecătoreşti de contencios administrativ.

Ca şi consilierii locali şi toţi ceilalţi titulari de funcţii şi demnităţi publice, la nivel local sau central, şi primarul depune un **jurământ,** al cărui conţinut este identic cu cel depus de consilieri, iar refuzul depunerii acestui atrage aceeaşi consecinţă, primarul aflat într-un astfel de caz fiind demisionat de drept.

§ 14. Mandatul primarului. Este de **patru ani** şi se exercită de la data depunerii jurământului în faţa consiliului local[4] până la data depunerii jurământului de către primarul nou ales. Mandatul poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav. Această posibilitate de prelungire prin lege organică reprezintă o constantă în cazul mandatelor exercitate în urma alegerii sau numirii într-o funcţie de demnitate publică. Cum am arătat deja, potrivit art. 83 alin. (3) din Constituţie, mandatul Preşedintelui României poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

---

[1] Avem în vedere faptul pe care l-am precizat şi cu alte ocazii, anume norma constituţională de la art. 16 alin. (3), care până în 2003 făcea referire la condiţia de a deţine *numai cetăţenia română,* iar din anul 2003, urmare a revizuirii, s-a consacrat condiţia de a avea *cetăţenia română,* renunţându-se astfel la caracterul exclusiv al acesteia.

[2] Republicată în M. Of. nr. 446 din 23 iunie 2015.

[3] Este vorba despre încălcarea condiţiilor privind eligibilitatea sau dacă alegerea s-a făcut prin fraudă electorală, constatată în condiţiile legii privind alegerea organelor administraţiei publice locale.

[4] Potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 privind statutul aleşilor locali.

Coroborând toate prevederile legale privind dobândirea, exercitarea, suspendarea şi încetarea mandatului de primar, observăm că legiuitorul consideră că mandatul primarului trebuie exercitat cu caracter de permanență de către persoane demne şi care dispun de capacitate juridică, având domiciliul în unitatea administrativ-teritorială în care au fost alese, în condițiile în care validarea în funcție s-a făcut cu respectarea legalității[1].

Legea permite ca mandatul primarului să înceteze *„şi anterior duratei pentru care a fost ales în cazurile expres şi limitativ prevăzute de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 393/2004, şi anume: în caz de demisie; de incompatibilitate; de schimbare a domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială; de condamnare, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate; de punere sub interdicție judecătorească; de pierdere a drepturilor electorale; de pierdere, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărui listă a fost ales; de deces"*[2].

§ 15. Statutul constituțional şi legal al primarului

15.1. Statutul primarului

Este format din totalitatea drepturilor, obligațiilor, atribuțiilor şi responsabilităților pe care i le consacră Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali şi Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, elemente care dau identitate acestei autorități în sistemul autorităților administrației publice din România. O asemenea problemă ar putea fi abordată într-o cercetare de sine stătătoare[3], astfel încât ne vom rezuma în esență să menționăm următoarele dimensiuni ale acestui statut:

a) **primarul** este **autoritatea executivă a autonomiei locale, organ unipersonal** care, alături de consiliul local, soluționează problemele de interes public din unitatea administrativ teritorială unde a fost ales;

b) **primarul** este în egală măsură **reprezentant al statului**, dar şi **reprezentant al unității administrativ-teritoriale în care a fost ales şi îşi desfăşoară activitatea**;

c) **conduce serviciile publice locale şi aparatul de specialitate al primarului,** numeşte, revocă din funcție şi sancționează personalul acestui aparat. Precizăm că una din modificările aduse Legii nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/2006 este aceea privind titulatura aparatului de specialitate, care anterior era calificat a fi **al consiliului local**, iar în forma actuală, este vorba despre *aparatul de lucru al primarului,* în acest fel făcându-se o benefică clarificare, a cărei necesitate a fost sesizată în literatura de specialitate încă de la apariția Legii nr. 215/2001[4];

d) îndeplineşte **o funcție de autoritate publică** şi **se bucură, pe timpul mandatului, de o anumită protecție** prevăzută de legea penală;

---

[1] E. Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad. 2000, p. 67.

[2] G.C. Frențiu, *Competența de soluționare a acțiunii în răspunderea primarului pentru prejudiciul cauzat bugetului de stat constatat prin actul de control al Curții de Conturi,* în Dreptul nr. 7/2016, p. 109.

[3] Ceea ce s-a realizat, de altfel. Avem în vedere lucrarea fostului nostru doctorand Mihai Cristian Apostolache, *Primarul în România şi Uniunea Europeană,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012.

[4] R.N. Petrescu, *Probleme actuale ale administrației publice locale în România,* în Revista de Drept Public nr. 2/2002, p. 58.

e) se află **în serviciul colectivității locale care l-a ales,** fiind, cum se exprimă doctrina franceză, un **agent al acelei colectivități**, calitate care primează față de cea de **agent al statului;**

f) **reprezintă unitatea administrativ-teritorială** în raporturile cu alte autorități publice, cu persoane fizice sau juridice din țară sau din străinătate, precum şi în justiție. În calitate de reprezentant al unității administrativ-teritoriale, primarul poartă un semn distinctiv, peste tot în lume, care, ca regulă, este reprezentant de o eşarfă în culorile drapelului național, în cazul României fiind vorba despre tricolor, care se poartă în mod obligatoriu la recepții, ceremonii şi sărbători publice şi celebrarea căsătoriilor. Principiul autonomiei locale, cum precizam deja, se exercită **în condițiile şi limitele legii.** În acest context, precizăm că primarii nu au dreptul, în virtutea autonomiei de care dispun, să-şi stabilească ei înşişi modelul eşarfei, cum s-ar putea considera la o interpretare neprofesionistă şi tendențioasa a textului. Daca s-ar întâmpla astfel, s-ar ajunge la situația în care la fiecare comună sau oraş să existe o altă eşarfă, ceea ce ar fi inacceptabil. De aceea, legiuitorul a prevăzut că *modelul eşarfei se stabileşte prin hotărâre a Guvernului;*

g) pe perioada mandatului, **raportul de muncă sau de serviciu** la o societate comercială, regie autonomă, instituție publică, **se suspendă,** iar după încetarea mandatului îşi reia activitatea, **durata mandatului** constituind **vechime în muncă.** Aceasta înseamnă că postul al cărui titular este primarul este rezervat, neputând fi ocupat de către o altă persoană decât pe o perioadă determinată;

j) primarul beneficiază de **un semn distinctiv al funcției sale, eşarfa în culorile tricolore,** pe care are dreptul să o poarte pe întreaga durată a mandatului, cu deosebire la ocaziile oficiale.

j) se bucură de anumite **drepturi şi îndatoriri specifice** cum ar fi: dreptul de a-şi păstra postul reluat după încetarea mandatului timp de doi ani, perioadă în care nu poate interveni nicio modificare sau încetare a raportului de muncă sau de serviciu; dreptul la decontul cheltuielilor de transport şi plata cursurilor de formare şi perfecționare profesională organizate de instituții specializate în decursul unui an; dreptul de a primi o indemnizație, despre care legea prevede că e **singura formă de remunerare a activității corespunzătoare funcției de primar** şi reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor şi obligațiilor care se determină în raport cu venitul salarial. Iar pentru a întări caracterul exclusiv al indemnizației, legea prevede că *primarul nu beneficiază de sporul de vechime în muncă şi nici de alte sporuri prevăzute de lege.* Acelaşi regim juridic au şi drepturile salariale ale viceprimarului. În acest fel, se elimină situațiile create inclusiv la nivel de jurisprudență privind recunoaşterea dreptului primarilor şi viceprimarilor de a primi diferite sporuri; totodată, primarul are îndatorirea de a exercita funcția cu bună-credință şi fidelitate față de colectivitatea care l-a ales şi față de țară.

În anul 2015 a fost adoptată Legea pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[1], prin care s-a prevăzut că **primarii, viceprimarii, preşedinții şi vicepreşedinții de consilii județene care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege în vederea pensionării şi care nu mai sunt realeşi pentru un nou mandat au dreptul, la încetarea mandatului, la indemnizație pentru limită de vârstă, al cărei cuantum se asigură în limita a trei mandate şi se**

[1] Publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004.

calculează prin înmulțirea numărului lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizația brută lunară aflată în plată. Prin Decizia Curții Constituționale nr. 22 din 20 ianuarie 2016[1] **a fost declarată neconstituțională** legea care a propus această modificare. Printre considerentele invocate de Curtea Constituțională s-a avut în vedere faptul că, *„prin acordarea acestei indemnizații numai unor aleși locali (...), legiuitorul a încălcat art. 16 alin. (1) din Constituție, stabilind un tratament juridic diferențiat în cadrul aceleiași subcategorii juridice"*. Decizia a fost pronunțată cu o opinie concurentă[2] în care s-a reținut că, *„prin decizia pronunțată, Curtea ar fi trebuit să constate caracterul neîntemeiat al criticii de neconstituționalitate în raport cu art. 16 alin. (1) din Constituție"*. În opinia noastră, argumentele invocate în decizia Curții Constituționale prin care s-a declarat neconstituțională Legea de modificare și completare a Legii nr. 393/2004 sunt forțate, pentru considerentele care au fost prezentate și în opinia concurentă. Nu se poate asimila statutul primarului, președintelui consiliului județean, al viceprimarului și vicepreședintelui consiliului județean cu al celorlalți consilieri locali și județeni. Indemnizația pentru limită de vârstă, în măsura în care are o altă natură juridică decât pensia de serviciu, nu poate să fie considerată un privilegiu acordat acestora. Aceasta cu atât mai mult cu cât ea este acordată și altor categorii de persoane, cum ar fi parlamentarii sau foștii președinți ai României, categorii care, cum au apreciat și semnatarii opiniei concurente, *„pot constitui un reper/termeni de comparație, întrucât numai acestea sunt alese de popor"*.

15.2. Incompatibilitățile. Pentru **primar, viceprimar, primar general și viceprimar general al municipiului București,** precum și **președinte și vicepreședinte al consiliului județean, incompatibilitățile cu aceste funcții** sunt stabilite în cartea I, titlul IV, capitolul III, secțiunea a 4-a, art. 87 din Legea nr. 161/2003, cu modificările și completările aduse de Legea nr. 87/2017 și Legea nr. 128/2017. Textul prevede că respectivele funcții sunt incompatibile cu: funcția de prefect sau subprefect; calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia; funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru în consiliul de administrație sau cenzor sau orice funcție de conducere ori de execuție la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, cu modificările și completările ulterioare, republicată, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, la regiile autonome de interes național sau local, la companiile și societățile naționale, precum și la instituțiile publice, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participație; funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate comercială; calitatea de comerciant persoană fizică; calitatea de membru al unui grup de interes economic; calitatea de senator sau deputat; funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcție asimilată acestora; orice alte

[1] Publicată în M. Of. nr. 160 din 2 martie 2016.

[2] Opinia concurentă a aparținut judecătorilor Mona-Maria Pivniceru, Simona-Maya Teodoroiu și Puskas Valentin Zoltan.

funcţii publice sau activităţi remunerate, în ţară sau în străinătate, cu excepţia funcţiei de cadru didactic sau a funcţiilor în cadrul unei asociaţii, fundaţii sau alte organizaţii neguvernamentale. De asemenea, pe durata exercitării mandatului, primarul nu poate deţine funcţia de consilier judeţean. Legea consacră însă expres posibilitatea ca primarul să exercite funcţii sau activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar-artistice. Remarcăm faptul că incompatibilităţile prevăzute de actuala lege sunt mai numeroase faţă de cele stabilite anterior în fostul art. 62 din Legea nr. 215/2001, dispoziţii abrogate[1] în prezent.

Ca şi în cazul consilierilor locali şi judeţeni, şi în cazul primarilor, viceprimarilor, primarului general şi viceprimarilor generali, preşedintelui şi vicepreşedintelui consiliului judeţean, legea prevede că *activitatea desfăşurată de aceştia ca membri ai consiliului de administraţie al unei entităţi economice din subordinea sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deţine participaţie, la unităţile de învăţământ de stat sau confesionale şi la spitalele publice din reţeaua autorităţilor administraţiei publice locale sau a altor reprezentanţi ai instituţiilor publice din subordinea unităţilor administrativ-teritoriale* ***nu este retribuită.*** Constatăm că, pe de o parte, s-a simţit nevoia de a se legifera, de a se recunoaşte prin lege o asemenea posibilitate, dat fiind faptul că a existat interpretarea cu privire la incompatibilitatea între calităţi, ceea ce a atras inclusiv constituirea de dosare penale pornind de la aceste incompatibilităţi, iar pe de altă parte, s-a reglementat expres că respectiva calitate, permisă de legiuitor, nu este retribuită. S-a avut în vedere, probabil, considerentul că exercitarea respectivelor funcţii se face în virtutea calităţii de ales local, de primar, viceprimar, inclusiv la nivelul Capitalei sau de preşedinte sau vicepreşedinte al consiliului judeţean, cu toate consecinţele care rezultă de aici în ceea ce priveşte implicarea în astfel de activităţi.

§ 16. Atribuţiile primarului

În virtutea statutului său, de organ executiv al autonomiei locale, cu competenţă materială generală, Legea nr. 215/2001 consacră anumite atribuţii pentru primar. După cum am remarcat deja, atunci când am analizat atribuţiile consiliului local, prin Legea nr. 286/2006 s-a urmărit o consolidare a statutului primarului în raporturile sale cu consiliul local, lucru realizat şi prin preluarea unor atribuţii de la consiliul local şi transferarea lor către primari[2]. Primarul îndeplineşte mai multe atribuţii prevăzute de art. 63 din Legea nr. 215/2001, care, anterior adoptării Legii nr. 286/2006, erau numai enunţate, ceea ce a determinat doctrina să le grupeze pe mai multe categorii[3]. Art. 63 din Legea nr. 215/2001 enumeră următoarele categorii de atribuţii:

a) **atribuţii exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condiţiile legii.** În exercitarea acestor atribuţii, primarul îndeplineşte funcţia de ofiţer de stare civilă şi de autoritate tutelară şi asigură funcţionarea serviciilor de profil, atribuţii privind alegerile, recensământul, referendumul şi altele stabilite de lege;

---

[1] I. Nicola, *Drept administrativ,* Ed. Universităţii „Lucian Blaga" din Sibiu, 2007, p. 234.

[2] I. Nicola, *op. cit.,* 2007, p. 238.

[3] Cu privire la diferite clasificări ale atribuţiilor primarului, v. R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2004, pp. 187-190; I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, pp. 247-250.

b) a doua categorie include **atribuțiile referitoare la relația cu consiliul local.** Cu privire la modul de exercitare a acestor atribuții, primarul prezintă consiliului local, în primul trimestru, un raport anual privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale, precum și alte rapoarte și informări, elaborează proiectele de strategii pentru dezvoltarea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale;

c) o a treia categorie o reprezintă **atribuțiile referitoare la bugetul local.** În exercitarea acestor atribuții, primarul exercită funcția de ordonator principal de credite, întocmește proiectul bugetului local și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului local, inițiază, în condițiile legii, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emiterea de titluri de valoare, în numele unității administrativ teritoriale pe care o reprezintă, verifică corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial a contribuabililor;

d) a patra categorie o reprezintă **atribuțiile privind serviciile publice asigurate cetățenilor.** În exercitarea acestor atribuții, primarul coordonează realizarea serviciilor publice de interes local, care sunt prestate prin intermediul aparatului de specialitate sau prin cel al organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local; ia măsuri pentru prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență; se preocupă și ia măsurile necesare pentru organizarea executării și executarea în concret a activităților din domeniile care sunt prevăzute la art. 36 alin. (6) lit. a)-d) din Legea nr. 215/2001[1]; inventarierea, evidența statistică, inspecția și controlul efectuării serviciilor publice de interes local prevăzute la art. 36 din Legea nr. 215/2001, precum și ale bunurilor din patrimoniul public și privat al unității administrativ-teritoriale; numește, sancționează sau, după caz, dispune modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau a celor de muncă, în condițiile legii, precum și eliberarea din funcție a personalului din cadrul aparatului propriu de specialitate; asigură elaborarea planurilor urbanistice prevăzute de lege, pe care le supune aprobării consiliului local și acționează pentru respectarea prevederilor acestora; emite avize, acorduri și autorizații care sunt date în competența sa prin lege; asigură realizarea lucrărilor și ia măsuri pentru realizarea angajamentelor asumate în vederea integrării europene în domeniile protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor. În afara categoriilor enunțate, consiliul local îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege. În vederea exercitării atribuțiilor sale, primarul colaborează cu serviciile deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și cu consiliul județean. Primarul deleagă viceprimarului sau, după caz, viceprimarilor, prin dispoziție, exercitarea anumitor atribuții care îi revin.

Serviciile și instituțiile publice de interes local sunt conduse de persoane care ocupă funcțiile respective prin **concurs**, organizat în conformitate cu procedurile și criteriile aprobate de consiliile locale, la propunerea primarului, în condițiile legii. Actul de numire a acestora este **dispoziția primarului,** despre care legea spune că **are anexat contractul de management.** O asemenea precizare care face referire la acest tip de contract atrage după sine **determinarea statutului juridic al acestor persoane de conducere,** care nu va fi unul de funcționar public, supus Legii

[1] În acest articol, sunt enumerate domeniile *educație; social*, prin care se protejează copiii, persoanele cu handicap, vârstnice, familia sau alte categorii de persoane sau grupuri de persoane aflate în nevoie; *sport; cultură; sănătate; tineret; cultură; protecția și refacerea mediului; monumentele istorice; dezvoltarea urbană; evidența persoanelor; serviciile de utilitate publică* etc.

nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, ci unul de manager, care îşi desfăşoară activitatea în baza unui contract de management.

Formularea *„în condiţiile legii"* are gradul său de imprecizie, deoarece nu se determină care este legea la care face referire textul cu toate consecinţele care derivă de aici. În opinia noastră, aceştia ar fi trebuit să aibă statut de funcţionari publici. S-a apelat la soluţia contractului de management pentru a da posibilitatea primarilor nou aleşi în funcţie de a face schimbări în ceea ce-i priveşte pe unii din şefii de servicii şi instituţii publice locale, scop care nu legitimează soluţia. Un argument în plus îl reprezintă şi faptul că, în conformitate cu prevederile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, **directorii executivi** şi **directorii executivi adjuncţi** ai **serviciilor publice deconcentrate** ale ministerelor şi celorlalte organe ale administraţiei centrale de specialitate din unităţile administrativ-teritoriale au statut de **funcţionari publici de conducere,** potrivit art. 13 alin. (1) lit. d) din actul normativ anterior menţionat, cu modificările şi completările ulterioare[1]. Pentru similitudine de statut juridic, apreciem că şi şefii serviciilor şi instituţiilor publice locale ar trebui să aibă statut de funcţionar public[2].

§ 17. Actele primarului

Ca şi în cazul celorlalte autorităţi ale administraţiei publice locale, şi în cazul primarului regăsim două categorii de dispoziţii care reglementează actele primarului. O primă categorie este reprezentată de norma cuprinsă în capitolul care reglementează autoritatea publică, respectiv art. 68, situat în capitolul III, care reglementează *primarul şi viceprimarul.* O a doua categorie o reprezintă dispoziţiile plasate în capitolul IX al legii, intitulat *Actele autorităţilor administraţiei publice şi comunicarea acestora.* Denumirea capitolului este **deficitară,** pentru motivele arătate cu ocazia analizei consiliului judeţean şi a celui local.

În exercitarea atribuţiilor sale, primarul, potrivit art. 68 din lege, adoptă dispoziţii, care se comunică în mod obligatoriu prefectului, de îndată, dar nu mai târziu de zece zile lucrătoare de la adoptarea lor, şi devin executorii numai după ce au fost aduse la cunoştinţă publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz[3]. Legea actuală prevede expres că dispoziţiile primarului pot avea atât **caracter normativ**, cât şi **caracter individual**, însă precizăm că majoritatea dispoziţiilor emise de primar au caracter individual, ele vizând situaţia unor subiecte de drept determinate, precum numiri în funcţie, aplicarea unor sancţiuni. Actele primarului, ca orice acte administrative, sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanţele

---

[1] Precizăm că acest text a fost modificat prin O.U.G. nr. 37/2009 şi 105/2009, în sensul transformării acestora în manageri, acte normative care au fost declarate neconstituţionale, ceea ce a determinat revenirea la forma iniţială a legii. Vom prezenta, pe larg, această problemă în capitolul consacrat funcţiei publice şi funcţionarului public.

[2] Deşi realităţile din cei 27 de ani de democraţie românească „originală", cum este uneori calificată, cu o tentă uşor peiorativă, ne-au determinat să înţelegem că, atunci când se urmăreşte cu tot dinadinsul un anumit obiectiv politic, se găsesc soluţii legislative care să ducă la realizarea acestuia, dincolo de limitele, spiritul şi litera legii.

[3] Aducerea la cunoştinţa publică a dispoziţiilor cu caracter normativ, ca şi a hotărârilor consiliului local cu acelaşi caracter, se face în *cinci zile de la data comunicării oficiale către prefect* [art. 49 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 raportat la art. 69 al legii].

judecătoreşti în baza art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Constituție şi prevederilor Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. În baza art. 123 alin. (5) din Constituție şi a prevederilor Legii nr. 340/2004, cu modificările şi completările ulterioare, ele se supun controlului de legalitate exercitat de prefect. Dispozițiilor primarului le sunt aplicabile, prin similitudine, prevederile art. 48 şi art. 49 din Legea nr. 215/2001 referitoare la hotărârile consiliului local, ceea ce înseamnă că:

– **se contrasemnează**, pentru legalitate, de către secretarul unității administrativ-teritoriale, care are posibilitatea să refuze contrasemnarea atunci când le consideră ilegale şi obligația de a-şi motiva în scris refuzul;

– **devin obligatorii de la data aducerii lor la cunoştința publică**, în cazul celor **normative** şi, respectiv, **a comunicării** celor **individuale**. Legea impune şi un termen de aducere la cunoştință publică, respectiv în cinci zile de la comunicarea lor către prefect.

§ 18. Răspunderea primarului şi a celorlalți aleşi locali (preşedinte şi vicepreşedinte de consiliu județean, viceprimari, consilieri locali şi județeni)

18. 1. Tipuri de răspundere juridică

Ne propunem, în prezenta secțiune, să analizăm regimul răspunderii juridice nu doar pentru primar, ci şi pentru celelalte categorii de aleşi locali. Aceasta deoarece au intervenit modificări, prin Legea nr. 140/2017, care, cum vom dezvolta ulterior, schimbă fundamental filosofia răspunderii juridice pentru organele colegiale şi unipersonale ale administrației publice locale.

Răspunderea juridică intervine atunci când autoritățile publice ori funcționarii publici săvârşesc abateri, produc prejudicii sau tulburări bunului mers al activității administrației, abuzuri de orice natură sau vatămă drepturile şi interesele legitime ale cetățenilor[1].

Într-o lucrare de specialitate[2], răspunderea juridică este definită a reprezenta o formă a răspunderii funcționarului public pentru încălcarea obligațiilor de serviciu, în virtutea raporturilor de drept administrativ care există între acestea şi administrația publică, ea îmbrăcând formele **răspunderii disciplinare, penale, civile (patrimoniale)** sau **administrative**. Definiția se referă, într-un mod deficitar, în opinia noastră, la funcționarul public, limitându-i accepțiunea, din punctul de vedere al autorului faptei, doar la acesta. Corect ar fi fost ca ea să aibă în vedere nu doar funcționarul public, ci şi un demnitar, ales sau numit, la nivel local sau central. Deficitar este şi faptul că *răspunderea juridică e definită ca fiind formă a* ***răspunderii funcționarului public,*** ceea ce înseamnă **definirea unui concept prin el însuşi,** fapt care nu reprezintă cea mai bună soluție. De aceea, apreciem că o **definiție mai completă a răspunderii juridice** ar putea fi aceea că ea **reprezintă situația juridică apărută în cazul în care titularul unei funcții sau demnități publice încalcă atribuțiile care îi revin, în baza raportului de drept public (constituțional sau administrativ) pe care îl are cu**

[1] M.C. Apostolache, *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011, p. 63.

[2] A.P. Parlagi, *Dicționar de administrație publică,* Ed. Economică, Bucureşti, 2000, p. 127.

autoritatea sau instituția publică, săvârșind o abatere disciplinară, contravențională, producătoare de prejudicii materiale sau morale sau o faptă penală.

Regimul juridic al răspunderii primarului este guvernat de principiul conform căruia, **în exercitarea atribuțiilor sale, primarul este ocrotit de lege,** ceea ce nu exclude intervenția unor forme de răspundere. Art. 61 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 prevede că primarul *îndeplineşte o funcție de autoritate publică.* Semnalăm şi modificarea intervenită în anul 2012 în textul art. 21 din lege, potrivit căreia, **pentru apărarea intereselor unităților administrativ-teritoriale, primarul, respectiv preşedintele consiliului județean stau în judecată ca reprezentant legal şi nu în nume personal**[1]. Existența acestui principiu nu înseamnă faptul că primarul este exonerat de orice formă de răspundere. Prin art. 128 se instituie **o răspundere administrativă, civilă, contravențională sau penală, după caz, pentru primar, viceprimar, consilieri, prefecți, subprefecți, secretari generali, precum şi pentru personalul din aparatul propriu pentru faptele săvârşite în exercitarea atribuțiilor care le revin, potrivit legii.** Art. 55 din Statutul aleşilor locali[2] prevede că **aleşii locali răspund, în condițiile legii, *administrativ, civil* sau *penal*, după caz,** pentru faptele săvârşite în exercitarea atribuțiilor ce le revin.

Comparând cele două texte, constatăm o anumită **deosebire între ele**, în sensul că **în Legea privind statutul aleşilor locali nu este menționată răspunderea contravențională.** Apreciem că neconcordanța este relativă, în sensul în care **noțiunea de răspundere administrativă include atât răspunderea disciplinară, cât şi pe cea contravențională**[3], precum şi **răspunderea administrativ-patrimonială pentru prejudiciile cauzate particularilor prin actele administrative tipice sau asimilate** ale unor autorități sau instituții publice şi ale funcționarilor, în sensul larg al termenului, care au contribuit la emiterea/adoptarea sau încheierea lor.

În concluzie, identificăm următoarele tipuri de răspundere juridică aplicabilă primarului: **răspunderea administrativ disciplinară; răspunderea contravențională; răspunderea penală şi răspunderea administrativ-patrimonială.**

Sunt consacrate două sancțiuni specifice răspunderii administrativ-disciplinare a primarului, şi anume **suspendarea din funcție** şi **demiterea.** În caz de suspendare sau de vacanță a postului, atribuțiile sale sunt îndeplinite de viceprimar, până la data depunerii jurământului de către primarul nou ales.

Suspendarea din funcție a primarului este reglementată de lege numai sub forma **suspendării de drept,** care intervine **în cazul în care acesta a fost arestat preventiv.**

Instanței de judecată îi revine misiunea de a comunica prefectului despre intervenția măsurii arestării preventive, iar prefectul, prin ordin, constată suspendarea mandatului.

Potrivit art. 72[4] în caz de vacanță a postului sau de suspendare, viceprimarul exercită de drept atribuțiile primarului. Dacă sunt mai mulți viceprimari, consiliul local îl

---

[1] A se vedea textul alin. (2[1]) al art. 21 din Legea nr. 215/2001, introdus de art. unic al Legii nr. 74/2012, publicată în M. Of. nr. 346 din 22 mai 2012.

[2] Legea nr. 393/2004 privind statutul aleşilor locali, publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004, cu modificările şi completările ulterioare (Legea nr. 216/2005; Legea nr. 249/2006; Legea nr. 286/2006; Legea nr. 144/2007; Legea nr. 35/2008; Legea nr. 58/2009; Legea nr. 187/2012).

[3] M.C. Apostolache, *art. cit.*, pp. 65-66.

[4] Art. 72 din Legea nr. 215/2001 a fost modificat de art. III din O.U.G. nr. 68/2014, publicată în M. Of. nr. 803 din 4 noiembrie 2014.

desemnează prin vot secret pe cel ce va exercita funcția de primar și va desemna un consilier local care va îndeplini temporar atribuțiile viceprimarului.

În cazul în care sunt suspendați și primarul, și viceprimarul, consiliul local deleagă un consilier local care să îndeplinească atribuțiile primarului și pe ale viceprimarului.

Suspendarea durează până la încetarea situației care a atras-o, iar dacă primarul este găsit nevinovat, acesta are dreptul, în condițiile legii, la plata salariilor corespunzătoare perioadei în care a fost suspendat[1].

Problema determinării tipului de răspundere juridică pe care îl generează unele forme de încălcare a legii în exercitarea mandatului primarului nu este scutită de discuții și animă doctrina de specialitate. Exemplificăm cu *răspunderea primarului pentru prejudiciul cauzat prin îndeplinirea defectuoasă a atribuțiilor sale,* care nu se bucură de o *„reglementare legală specială, derogatorie, care să confere competența materială de soluționare în favoarea instanței de contencios administrativ"*[2], ceea ce justifică preocuparea pentru determinarea naturii juridice a acestui tip de răspundere și a instanțelor competente să soluționeze eventualele sancțiuni. În concret, este vorba despre o **răspundere de drept privat, o răspundere civilă delictuală**, care să fie soluționată de instanțele de drept comun, sau o **răspundere de drept public, administrativ patrimonială,** care să cadă în competența instanței de contencios administrativ? Răspunzând la asemenea întrebare, într-o opinie s-a apreciat că, în ceea ce privește **prejudiciul constatat prin actele de control ale Curții de Conturi**, răspunderea primarului este *„guvernată de normele și principiile răspunderii civile delictuale reglementată de art. 1349 din Codul civil"*, ceea ce înseamnă că și *„competența materială va fi cea de drept comun – a judecătoriei sau a tribunalului, după caz –, în funcție de valoarea obiectului litigiului (a cuantumului pagubei solicitate a fi reparată)"*[3].

Printre argumentele care se aduc în susținerea acestei soluții se regăsesc acelea că *primarul nu este funcționar public, iar litigiul nu are ca obiect raportul de serviciu.*

În opinia noastră, soluția este discutabilă atât prin conținutul ei, cât și din perspectiva argumentelor cu care este fundamentată. Primarul este o autoritate publică de rang constituțional, el are, potrivit Legii nr. 215/2001, statutul de *ales local,* ceea ce doctrina califică a fi o *demnitate publică la nivel local (demnitari locali).* Raportul în baza căruia se exercită activitatea primarului este **un raport de drept public,** guvernat de normele dreptului public, constituțional și administrativ. Mai mult chiar, Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, cu modificările și completările ulterioare, republicată[4], trimite, pentru soluționarea litigiilor rezultate din actele de control ale Curții de Conturi, la instanțele de contencios administrativ și la procedura instituită de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ[5]. De aceea, soluția doctrinară prezentată nu se susține, în opinia noastră fiind vorba despre **o răspundere administrativ-patrimonială.**

Regimul răspunderii juridice a primarului, președintelui consiliului județean și a adjuncților lor a suferit modificări de substanță prin adoptarea Legii nr. 140 din 16 iunie

---

[1] Pentru dezvoltări asupra regimului juridic al acestei instituții, v. N.R. Stoian, *Suspendarea din funcție a primarului în condițiile Legii nr. 215/2001 – Legea administrației publice locale,* în Revista de Drept Public nr. 1/2003, pp. 74-78.

[2] G.C. Frențiu, *Competența de soluționare a acțiunii în răspunderea primarului pentru prejudiciul cauzat bugetului de stat constatat prin actul de control al Curții de Conturi, art. cit.,* p. 108.

[3] G.C. Frențiu, *Competența de soluționare a acțiunii în răspunderea primarului pentru prejudiciul cauzat bugetului de stat constatat prin actul de control al Curții de Conturi, art. cit.* p. 108.

[4] Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014.

[5] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

2017 de modificare a Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale şi a Legii privind Statutul aleşilor locali nr. 393/2004[1]. Avem în vedere art. 128 al Legii nr. 215/2001, care, în forma modificată, prin cele şapte alineate ale sale, **schimbă radical filosofia răspunderii juridice a autorităților administrației publice locale.** În opinia noastră, pe fondul recrudescenței răspunderii aleşilor locali, şi avem în vedere răspunderea penală cu precădere, s-a urmărit **să se transfere componenta juridică a răspunderii pe umerii personalului din cadrul administrației locale, personal contractual sau funcționari publici,** în vreme ce aleşii locali să fie cei **care prin semnătura lor să confere autoritate actelor care emană de la structurile care le compun fără a le fi antrenată răspunderea juridică[2].**

Din analiza art. 128 al legii, în forma sa actuală[3], rezultă, cum spuneam anterior, că are loc o schimbare de paradigmă în ceea ce priveşte filosofia răspunderii în administrația publică locală, care, în opinia noastră, cuprinde următoarele elemente:

a) se consacră, cu valoare de principiu, **tipurile de răspundere care pot fi atrase de modul de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu de către aleşii locali.** Este vorba despre răspunderea **contravențională, administrativă, civilă** sau **penală**, după caz. Cum am precizat deja, referirea la *răspunderea administrativă* nu este cea mai riguroasă, în contextul în care **şi răspunderea contravențională este tot o formă a răspunderii administrative.** După cum vom dezvolta în volumul doi al prezentului tratat, susținem regăsirea, în dreptul administrativ românesc, a trei forme de răspundere juridică, respectiv **răspunderea administrativ-contravențională,**

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 461 din 20 iunie 2017.

[2] Pentru o analiză dezvoltată a acestei materii, a se vedea M.C. Apostolache, *The legal liability of local elected officials and civil servants in the view of Law no. 140/2017. Aspects regarding the content and unconstitutionality oh the regulation,* în Journal of Law and Administrative Sciences no. 7/2017, pp. 207-2016, www.jolas.ro

[3] Art. 128 are următorul conținut: *„(1) Consilierii locali sau județeni, după caz, primarii, viceprimarii, primarul general al municipiului Bucureşti şi viceprimarii, primarii şi viceprimarii subdiviziunilor administrativ-teritoriale, preşedinții şi vicepreşedinții consiliilor județene, secretarii unităților administrativ-teritoriale şi personalul din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean, răspund, după caz, contravențional, administrativ, civil sau penal pentru faptele săvârşite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii. (2). Primarul, preşedintele consiliului județean, preşedintele de şedință al consiliului local şi al municipiului Bucureşti, precum şi persoana împuternicită să exercite această funcție, prin semnare, învestesc cu formulă de autoritate executarea actelor administrative emise sau adoptate în exercitarea atribuțiilor care le revin, potrivit legii. (3) Aprecierea necesității şi oportunitatea adoptării şi emiterii actelor administrative aparțin exclusiv autorităților deliberative, respectiv executive şi nu pot face obiectul controlului altor autorități. Întocmirea rapoartelor prevăzute de lege, contrasemnarea sau avizarea pentru legalitate şi semnarea notelor de fundamentare angajează răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a semnatarilor, în cazul încălcării legii, în raport cu atribuțiile specifice. (4) Actele autorităților administrației publice locale angajează, în condițiile legii, răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a funcționarilor şi personalului contractual din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean care, cu încălcarea prevederilor legale, fundamentează din punct de vedere tehnic şi al legalității, emiterea sau adoptarea lor sau contrasemnează ori avizează, după caz, pentru legalitate, aceste acte. (5) Actele autorităților administrației publice locale aprobate sau emise fără a fi fundamentate, semnate, contrasemnate sau avizate din punct de vedere tehnic sau al legalității, produc efecte juridice depline, iar în cazul producerii unor consecințe vătămătoare este angajată exclusiv răspunderea juridică a semnatarilor. (6) Refuzul funcționarilor publici şi al personalului contractual din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean de a semna, respectiv de a contrasemna ori aviza actul administrativ, precum şi eventualele obiecții cu privire la legalitate se fac în scris, în termen de trei zile lucrătoare de la data primirii actului şi se înregistrează într-un registru special destinat acestui scop. (7). Persoanele prevăzute la alin. (6) care refuză să semneze, respectiv să contrasemneze ori să avizeze sau care prezintă obiecții cu privire la legalitate, fără acoperire susținută de temeiuri juridice, răspund administrativ, civil sau penal, după caz, în condițiile legii".*

disciplinară și patrimonială. De aceea, referirea din text și la răspunderea contravențională, și la cea administrativă nu este cea mai riguroasă. Credem că legiuitorul a avut în vedere *răspunderea disciplinară* atunci când s-a referit la cea *administrativă.* De aceea, *în opinia noastră,* **textul corect trebuie să identifice patru forme de răspundere juridică aplicabilă aleșilor locali,** respectiv ***răspunderea contravențională, disciplinară, civilă sau penală,*** după caz. Mai mult chiar, **acestor forme de răspundere juridică li se adaugă și răspunderea administrativ-patrimonială pentru prejudiciile materiale sau morale care sunt produse de actele administrative ilegale, tipice sau asimilate, care emană de la autoritățile administrației publice locale.** De aceea, **forma completă a textului corect ar trebui să includă în enumerare și acest tip de răspundere juridică;**

b) se conferă **o natură juridică nouă semnării de către primar, viceprimar, președintele de ședință al consiliului local sau al Capitalei și persoana împuternicită să exercite această funcție,** care este aceea de a **învesti cu formulă de autoritate executarea actelor administrative emise sau adoptate în executarea sarcinilor ce le revin.** Cum am menționat deja, în acest fel **se realizează nu doar o îndepărtare, ci o abandonare a filosofiei regimului juridic al actelor administrative, în ansamblul lor**[1]. Avem în vedere faptul că principala dimensiune a regimului juridic al actelor administrative este **legalitatea lor.** Iar **pentru a fi legal, un act administrativ trebuie să îndeplinească anumite condiții,** între care se regăsește **și condiția de a fi semnat de către persoanele de la care emană și care prin emiterea actului duc la îndeplinire atribuțiile prevăzute de lege.** Spunem aceasta deoarece **actul administrativ,** în ultimă instanță, indiferent de titulatura lui, că este hotărâre, dispoziție, decret, ordin, reprezintă **forma juridică prin care organul administrativ își exercită competența** care, la rândul ei, este un fascicul de atribuții. De aceea, **prin semnare și/sau, după caz, contrasemnare se îndeplinește o condiție de legalitate a actului.** Problema **semnării și cea a contrasemnării,** în teoria actului administrativ, mai **sunt analizate** și ca **elemente de formă a actului administrativ,** care **îmbracă întotdeauna forma scrisă, cerută *ad validitatem,* și nu *ad probationem*[2].** De aceea, în opinia noastră, **nu se poate susține soluția legislativă potrivit căreia, prin semnare sau contrasemnare, actul administrativ este învestit cu formulă de autoritate pentru executarea sa. Aleșii locali nu sunt nici judecători, să învestească cu formulă executorie anumite acte, nici notari sau executori judecătorești,** ei **sunt titulari ai unei demnități publice, în exercitarea căreia emit sau adoptă anumite acte pe care trebuie să le semneze și să le contrasemneze pentru ca acestea să îndeplinească, în egală măsură, condițiile de fond și de formă pentru egalitatea lor;**

c) se consacră **dreptul exclusiv al autorităților deliberative și executive ale autonomiei locale de a aprecia asupra necesității și oportunității emiterii sau adoptării acte lor administrative.** Prin norma de la alin. (3) se încearcă să se rezolve o problemă care a generat multe nemulțumiri din partea politicienilor, care vizează faptul că unele organe de control se pronunță și asupra oportunității actelor pe care le controlează, nu doar asupra legalității lor. Principala instituție de control vizată de

---

[1] Această problemă o vom dezvolta în volumul II al prezentului tratat, partea consacrată actului administrativ.

[2] Aceste aspecte le vom analiza, pe larg, cu prilejul analizei formei actului administrativ, în vol. II, partea consacrată actului administrativ.

starea de nemulţumire creată de depăşirea competenţei de control prin afectarea oportunităţii entităţilor controlate, inclusiv celor ale administraţiei publice locale, este Curtea de Conturi. Cunoaştem acest lucru cu precădere din calitatea noastră de membru al acestei importante autorităţi publice[1]. Legalitatea şi oportunitatea reprezintă două elemente ale regimului juridic al actelor administrative şi, în egală măsură, două condiţii de validitate a acestora. Între ele există şi diferenţieri semantice, dar există şi elemente care le aseamănă, pe care le vom dezvolta în partea consacrată regimului juridic al actelor administrative. Dacă ar fi să exprimăm, într-o definiţie comună, semnificaţia celor două concepte, am putea spune că **legalitatea şi oportunitatea unui act administrativ sau a unei operaţiuni administrative evocă acea calitate a acestora de a corespunde legii în litera ei şi de a satisface anumite condiţii determinate de timp, loc, spaţiu, desprinse cu precădere din spiritul legii.** Fără a intra în elemente de detaliu, care vor fi dezvoltate în altă parte a prezentului tratat, este necesar să menţionăm faptul că **graniţa între legalitate şi oportunitate nu este prea uşor de tras,** iar oportunitatea este, adeseori, un element care condiţionează validitatea actului şi, implicit, legalitatea lui. Să dăm exemplul care este cel mai sugestiv şi, în egală măsură, cel mai cunoscut de noi din activitatea practică desfăşurată la Curtea de Conturi. La baza organizării şi exercitării controlului exercitat de această autoritate publică, se află ceea ce se denumeşte uzual *principiul celor trei E,* respectiv *eficacitate, eficienţă şi economicitate,* concepte definite de art. 2 lit. f)-h) din Legea nr. 94/1992. Dacă ne raportăm la semnificaţia legală a acestor concepte[2], este evident că în controlul pe care îl efectuează Curtea de Conturi se pronunţă, *volens-nolens,* şi asupra unor aspecte de oportunitate a modului în care se cheltuieşte banul public. Ca să fim şi mai concreţi, dacă Curtea de Conturi constată că administraţia locală dintr-o zonă plină de frumuseţi naturale alocă banii din bugetul local pentru amenajarea unui parc natural, de care practic, nu este nevoie, în loc să-i utilizeze pentru canalizare sau gaze sau drumuri, şi consideră cheltuiala neeconomicoasă, în realitate o risipă de bani publici determinată de raţiuni lipsite de relevanţă, dar care pot să ascundă scopuri nelegitime, este sau nu îndrituită să considere că este vorba despre o încălcare a legislaţiei şi să dispună măsuri? În acest fel, la o primă vedere, se poate considera că s-a încălcat oportunitatea de care dispune administraţia locală în modul în care cheltuieşte banii publici, ceea ce, potrivit art. 128 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, nu avea voie să facă. Răspunsul nu este însă atât de tranşant. Din această perspectivă şi pentru argumentele pe care le-am dezvoltat, norma cuprinsă în alin. (3) al art. 128 este discutabilă;

d) se consacră **răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a funcţionarilor publici şi a personalului contractual din cadrul aparatului de specialitate al primarului sau al consiliului judeţean pentru actele administrative pe care le-au fundamentat din punct de vedere tehnic şi al legalităţii, cu încălcarea prevederilor legale sau pe care le-au contrasemnat sau avizat, după caz.**

---

[1] În perioada octombrie 2008-octombrie 2017, am exercitat funcţia de consilier de conturi, membru al Curţii de Conturi numit de Parlamentul României prin Hotărârea nr. 25 din 14 octombrie 2008, iar conform organigramei acestei autorităţi publice, am fost şeful Departamentului Juridic.

[2] Potrivit art. 2 din Legea nr. 94/1992, termenii sunt definiţi astfel: *„f) eficacitate – gradul de îndeplinire a obiectivelor programate pentru fiecare dintre activităţi şi raportul dintre efectul proiectat şi rezultatul efectiv al activităţii respective; g) eficienţă – maximizarea rezultatelor unei activităţi în relaţie cu resursele utilizate; h) economicitate – minimizarea costului resurselor alocate pentru atingerea rezultatelor estimate ale unei activităţi, cu menţinerea calităţii corespunzătoare a acestor rezultate".*

Prin această soluție, consacrată de alin. (4) al art. 128, practic **se transferă întreaga responsabilitate și răspundere, în egală măsură, de pe umerii decidenților politici pe cei ai executanților, ai funcționarilor**, în sensul larg al termenului, indiferent dacă ne referim la funcționari publici sau contractuali, sau, după caz, la funcționari de conducere sau de execuție. Practic, **decidenții politici sunt absolviți de răspundere**, semnătura lor având doar efectul de a **învesti cu autoritate executarea actelor**, pe când **specialiștii, funcționarii, de drept public sau de drept privat sunt cei a căror răspundere va fi angajată în cazul în care se stabilesc carențe de legalitate a actelor juridice pe care fie le-au pregătit prin întocmirea notelor de fundamentare, fie le-au contrasemnat sau avizat.** În continuarea argumentelor deja prezentate la literele anterioare, apreciem că soluția nu se susține;

e) se proclamă **producerea de efecte juridice de către actele administrative care au fost emise sau adoptate în absența unor note de fundamentare tehnică sau legală sau fără a fi contrasemnate sau avizate,** caz în care **răspunderea juridică revine exclusiv semnatarilor lor.** Acesta este practic singurul caz în care aleșii locali, care semnează actele administrative, răspund pentru acestea, în condițiile în care respectivele acte nu pot angaja, obiectiv, alte subiecte de drept, deoarece acestea lipsesc, odată cu operațiunile administrative prealabile pe care trebuiau să le realizeze. Avem în vedere **neîntocmirea notelor de fundamentare tehnică sau legală, lipsa contrasemnării sau avizării,** care reprezintă *operațiuni prealabile* sau *concomitente,* cele din urmă, emiterii sau adoptării unui act administrativ[1]. Și această normă este criticabilă, în opinia noastră, deoarece **încurajează și validează producerea de efecte juridice de către acte administrative care nu îndeplinesc condițiile de legalitate necesare pentru emiterea sau adoptarea lor.** Practic, fără a exagera deloc, se aruncă-n aer o mare parte din teoria actului administrativ sub aspectul condițiilor de legalitate și al efectelor juridice ale acestuia, alături de teoria răspunderii, la care ne-am referit anterior;

f) se reglementează **regimul refuzului funcționarilor publici sau contractuali din aparatul de specialitate al primarului sau al consiliului județean de a semna, contrasemna sau aviza pentru legalitate actul administrativ sau de a formula eventuale obiecții cu privire la legalitatea acestuia.** Personalul în discuție poate să refuze întocmirea respectivelor operațiuni administrative, însă refuzul:

– trebuie să se facă în scris;

– să se realizeze în trei zile lucrătoare de la data primirii actului;

– să se consemneze într-un registru special;

– să fie motivat, condiție care, deși nu este prevăzută expres, este subînțeleasă. De altfel, motivarea este ea însăși o operațiune juridică, care, ca regulă, trebuie realizată, pentru a consolida legalitatea unui act, însă în mod obligatoriu ea se impune pentru actele cu caracter jurisdicțional și pentru refuz. Rezultă, astfel, că **refuzul, cât și eventualele obiecții trebuie motivate;**

g) se consacră **răspunderea civilă, administrativă sau penală a funcționarilor publici sau a celor contractuali care refuză să contrasemneze, să avizeze sau formulează obiecții fără acoperire susținută de temeiuri juridice.** Norma, prevăzută la alin. (7) al art. 128, își propune să elimine riscul unor refuzuri sau

[1] Regimul juridic al acestora este dezvoltat în volumul II, partea consacrată procedurii de emitere sau adoptare a actului administrativ.

obiecțiuni discreționare, excesive, exprimate din teama de răspundere sau din alte considerente subiective, lipsite de temei legal. În cazul în care se constată acest lucru, autorii lor urmează să răspundă, potrivit legii. Este o soluție relativ redundantă, dat fiind faptul că refuzul nejustificat este asimilat de lege unui act administrativ, cu toate consecințele care decurg de aici. Când spunem *„lege"* ne referim, în primul rând, la Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, dar şi la alte acte normative care reglementează diferite forme de refuz nejustificat[1].

În concluzie, din prezentarea amplă pe care am realizat-o, am putut constata mutațiile produse în regimul răspunderii aleşilor locali, a administrației publice locale, în ansamblul ei, care au fost determinate de intenția reprezentanților acestor autorități şi ai clasei politice, în ansamblul său, de a găsi soluții juridice care să diminueze numărul de dosare penale în care aceştia sunt implicați, cu consecințe asupra bunului mers al administrației publice şi al binelui public, în ansamblul său, în contextul în care misiunea administrației publice este de a satisface nevoile sociale de interes general. Aceasta, pe fondul unei recrudescențe a răspunderii penale, care se pare că a „înghițit" toate celelalte forme de răspundere juridică, justificată de procesul de luptă împotriva corupției în care este angrenată țara noastră. Proces în care, în mod obiectiv, ca în oricare altul, pot apărea şi manifestări excesive, care excedează literei şi spiritului instituțiilor interesate. Însă apreciem că nicio rațiune nu justifică recurgerea la astfel de soluții juridice, de o „originalitate" care nu au nicio legătură cu filosofia şi constantele categoriilor juridice la care ne raportăm şi ale dreptului, în general. În ceea ce ne priveşte, întotdeauna am susținut că nu se poate îndrepta o nedreptate sau nelegalitate comițând alta în locul ei. Şi ne oprim aici cu argumentarea, convinşi fiind că *„necuvintele"*, în contextul determinat, sunt mai grăitoare decât cuvintele.

18.2. Particularități privind răspunderea contravențională a primarului

Răspunderea contravențională face obiect de reglementare al capitolului XI intitulat *Contravenții şi sancțiuni.* Sunt calificate drept contravenții şi sancționate cu amenda de la 1.000 la 5.000 lei următoarele fapte care pot fi săvârşite de primar, de preşedintele consiliului județean sau de secretarul unității administrativ teritoriale.

A) **Contravenții săvârşite de către primar:**

a) nepunerea în aplicare, cu rea-credință, a hotărârilor consiliului local;

b) neprezentarea în termenul prevăzut de Legea finanțelor publice locale a proiectului bugetului unității administrativ-teritoriale de către primar, din culpa sa;

c) neluarea măsurilor necesare, stabilite de lege, de către primar, în calitatea sa de reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială.

B) **Contravenții săvârşite de către preşedintele consiliului județean:**

a) nepunerea în aplicare, cu rea-credință, a hotărârilor consiliului județean;

b) neprezentarea în termenul prevăzut de Legea finanțelor publice locale[2] a proiectului bugetului unității administrativ-teritoriale de către preşedintele consiliului județean, din culpa sa;

c) neluarea măsurilor necesare, stabilite de lege, de către preşedintele consiliului județean, în calitatea sa de reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială.

---

[1] De exemplu, O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, publicată în M. Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003.

[2] Este vorba despre Legea nr. 273/2006 a finanțelor publice locale, publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

C) **Contravenții săvârșite de către secretarul unității administrativ-teritoriale:** netransmiterea în termenul prevăzut la art. 117[1] alin. (1), către camera notarilor publici, a sesizării pentru deschiderea procedurii succesorale.

În toate situațiile, competența de constatare a contravențiilor și aplicare a amenzilor revine **prefectului,** în calitatea sa de reprezentant al Guvernului în plan local, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor[1]. Analizând conținutul art. 15 din acest act normativ, constatăm că printre persoanele care pot avea calitatea de agenți constatatori se numără și **prefectul.** Competența acestuia de a constata contravenții în ceea ce-i privește pe primari și pe președinții consiliilor județene este susținută, cum rezultă din textul legii și după cum am precizat deja, de calitatea prefectului de **reprezentant al Guvernului în fiecare județ și în municipiul București.** În contextul în care Guvernul, potrivit art. 102 din Constituție, **exercită conducerea generală a administrației publice,** este firesc ca el să controleze, prin reprezentantul său, modul în care administrația publică se exercită în unitățile administrativ-teritoriale, care sunt subdiviziuni ale statului român, ale cărui caractere de stat național, unitar, suveran și indivizibil sunt consacrate prin art. 1 alin. (1) al Legii fundamentale. Altfel spus, autonomia locală nu exclude, cum am menționat deja[2], exercitarea unui control asupra funcționării organelor deliberative și executive ale autonomiei locale, care trebuie să se realizeze în conformitate cu principiile care îi sunt specifice prevăzute în Constituție și în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, între care se regăsește și cel al **legalității.**

§ 19. Încetarea și suspendarea mandatului primarului

Încetarea mandatului primarului are loc, de regulă, la data depunerii jurământului de către primarul nou ales. Prin excepție, mandatul încetează înainte de termen, fiind vorba despre o **încetare de drept** și **ca urmare a rezultatelor unui referendum local.** Încetarea de drept intervine, într-o **primă categorie de situații,** în **condițiile Legii privind Statutul aleșilor locali nr. 393/2004.**

În conformitate cu prevederile art. 15 alin. (2) din Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, este vorba despre următoarele cazuri de **încetare de drept[3]:**

a) **demisia,** care potrivit art. 17 din același act normativ trebuie anunțată în scris consiliului local și prefectului. La prima ședință a consiliului local, președintele de ședință ia act de demisia intervenită, care se consemnează în procesul-verbal de ședință, după care prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului primarului. Ordinul prefectului, însoțit de un extras din procesul-verbal de ședință în care se consemnează încetarea mandatului prin demisie, se înaintează Ministerului de Interne, care propune Guvernului stabilirea datei în care vor avea loc alegerile pentru primar.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001. Aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002, publicată în M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002.

[2] A se vedea capitolul I al volumului I, consacrat principiilor de organizare și funcționare a administrației publice locale.

[3] Textul mai prevedea o situație la lit. d), care a fost abrogată prin pct. 111 al art. I din Legea nr. 286/2006.

În opinia noastră, **demisia nu poate fi calificată ca o încetare de drept a mandatului primarului. Încetarea de drept este aceea care intervine în baza unui text de lege, *ope legis,* sau *de jure*, ea nu mai presupune exprimarea voinței persoanei al cărei mandat încetează. Demisia este un act voluntar,** iar **încetarea mandatului de primar ca urmare a unei demisii se încadrează în categoria *încetării mandatului ca urmare a voinței titularului său.***

b) **intervenția unei stări de incompatibilitate**[1]**;**

c) **schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială** care, potrivit legii, atât în cazul consilierilor, cât şi al primarului, poate interveni numai după înscrierea în actul de identitate al celui în cauză a mențiunii corespunzătoare de către organele abilitate de lege. Altfel spus, primarul poate avea reşedința într-o altă unitate administrativ-teritorială decât cea în care a fost ales, fără a-i afecta durata mandatului său[2].

d) **condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate.** În acest caz, încetarea intervine indiferent dacă prin hotărârea judecătorească s-a dispus executarea efectivă a pedepsei sau s-a dat cu suspendarea executării, art. 15 litera e) nefăcând nicio distincție în acest sens. În acest caz, are aplicabilitate principiul de drept *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* [unde legea nu distinge, nici noi (interpretul) nu distingem].

e) **punerea sub interdicție judecătorească;**

f) **pierderea drepturilor electorale;**

g[1]) **pierderea, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărui listă a fost ales**[3]**.** Introducerea acestui caz de încetare a mandatului de ales local s-a făcut, cum am mai prezentat, prin Legea nr. 249/2006[4]. Subliniem că pierderea calității de membru al partidului pe a cărui listă a fost ales determină încetarea mandatului numai dacă primarul a demisionat din partidul respectiv, spre deosebire de consilierii locali, al căror mandat încetează indiferent de modul în care aceştia îşi pierd calitatea de membri ai partidului politic pe ale cărui liste au fost aleşi. *„Dacă în cazul consilierilor mandatul încetează de drept când îşi pierd calitatea de membru al partidului pe lista căruia au candidat, deci şi în caz de demisie sau excludere, în cazul primarului mandatul acestuia îi încetează de drept doar dacă îşi pierde calitatea de membru prin demisie. Prin urmare, excluderea din partid nu are efecte asupra mandatului primarului"*[5].

Legea nr. 249/2006 a făcut obiectul controlului de constituționalitate, iar Curtea Constituțională, s-a pronunțat prin Decizia nr. 61/2007[6], după cum am prezentat deja la capitolul consacrat consiliului local.

Astfel de soluții conjuncturale, eminamente politice, au fost aspru criticate în literatura de specialitate, dar şi în jurisprudența Curții Constituționale, considerându-se, cu deplin temei, că *„schimbarea, pe parcursul mandatului, a apartenenței politice a*

---

[1] Incompatibilitățile sunt prevăzute de art. 87 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției, publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

[2] A. Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, p. 59.

[3] Litera g[1]) a fost introdusă de pct. 6 al art. I din Legea nr. 249/2006, publicată în M. Of. nr. 554 din 27 iunie 2007.

[4] Publicată în M. Of. nr. 554 din 27 iunie 2006.

[5] M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată şi adnotată,* ediția a II-a, revizuită, completată şi adăugită, Ed. Universitară, Bucureşti, 2017, p. 349.

[6] Publicată în M. Of. nr. 116 din 15 februarie 2007.

primarului riscă să afecteze înseşi interesele comunității, pe de o parte, prin perturbațiile şi instabilitatea pe care le poate genera în cadrul aparatului administrativ, prin intermediul căruia îşi exercită prerogativele de putere cu care a fost învestit prin lege şi care pot afecta eficacitatea acțiunilor întreprinse în îndeplinirea competențelor sale, iar pe de altă parte, prin lipsa de certitudine în ce priveşte realizarea obiectivelor promovate în timpul campaniei electorale, în considerarea cărora alegătorii i-au dat votul"[1].

Cum am precizat deja, prin O.U.G. nr. 55/2014, au fost suspendate, pentru o perioadă de 45 de zile, dispozițiile acestui articol, dându-se posibilitatea aleşilor locali să decidă asupra unei alte apartenențe politice, fără ca în acest fel să-şi piardă statutul[2]. Am reprodus în nota de subsol conținutul acestei ordonanțe pentru a se putea analiza şi a se constata „originalitatea" soluției, care de altfel a şi fost sancționată prin respingerea ei de către Parlament prin Legea nr. 51/2017[3]. Din păcate, ea şi-a produs efecte juridice, cu privire la care legiuitorul nu s-a preocupat în mod special, deşi Constituția, prin art. 115 alin. (8), îl obligă să facă acest lucru[4]. În opinia noastră, soluția a fost lipsită de legitimitate dintru început. Categoriile de aleşi locali care au intrat sub incidența ordonanței constituie împreună, ca autorități colegiale sau unipersonale, **organele reprezentative la nivel local.** Potrivit art. 2 alin. (1) din Constituție, *suveranitatea națională aparține poporului român, care* ***o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte,*** *precum şi prin referendum* (s.n.). Precizarea cu privire la faptul că **organele reprezentative se constituie prin alegeri libere, periodice şi corecte** a fost introdusă prin legea de revizuire din 2003 şi ea relevă preocuparea legiuitorului constituant derivat **de a întări trăsătura democratică a statului**[5]. Prin Ordonanța de Urgență

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 153 din 12 martie 2013, publicată în M. Of. nr. 352 din 14 iunie 2013.

[2] O.U.G. nr. 55/2014 avea următorul conținut: *„Art. unic. (1) Pentru anul 2014, prin derogare de la prevederile art. 9 alin. (2) şi (3) şi art. 15 alin. (2) lit. g[1]) din Legea nr. 393/2004 privind statutul aleşilor locali, cu modificările şi completările ulterioare, în termen de 45 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, primarii şi președinții consiliilor județene, consilierii locali şi consilierii județeni, precum şi candidații care au fost declarați supleanți îşi pot exprima în scris şi o singură dată opțiunea cu privire la partidul politic, organizația minorității naționale din care doresc să facă parte sau să devină independenți, fără ca aleşii locali respectivi să îşi piardă calitatea dobândită în urma alegerilor. (2) Opțiunea prevăzută la alin. (1) se depune de către primari, respectiv de către președinții consiliilor județene la autoritatea deliberativă a unității/subunității administrativ-teritoriale pentru care au candidat, prin intermediul secretarului unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale respective. Opțiunea cu privire la partidul politic sau organizația minorității naționale va fi însoțită de acceptarea acestuia de către partidul politic sau organizația minorității naționale pentru care a optat. (3) Opțiunea prevăzută la alin. (1) se depune de către consilierii locali, consilierii județeni şi candidații care au fost înscrişi pe liste şi care au fost declarați supleanți la autoritatea deliberativă pentru care au candidat, prin intermediul secretarului unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale respective. Opțiunea cu privire la partidul politic sau organizația minorității naționale va fi însoțită de acceptarea acestuia de către partidul politic sau organizația minorității naționale pentru care a optat. (4) Secretarii unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, în termen de 10 zile de la expirarea termenului prevăzut la alin. (1), au obligația comunicării situației centralizatoare a aleşilor locali, la instituția prefectului. (5) În termenul prevăzut la alin. (1), candidații înscrişi în liste şi care nu au fost aleşi sunt declarați supleanți în listele respective. În caz de vacanță a mandatelor de consilieri locali/județeni aleşi pe listele de candidați, supleanții vor ocupa locurile devenite vacante, în ordinea în acre sunt înscrişi în liste, cu condiția confirmării în forma scrisă emisă de către conducerea județeană a partidului căruia îi aparține".*

[3] Publicată în M. Of. nr. 248 din 11 aprilie 2017.

[4] Textul prevede că, *„prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței".*

[5] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.*, 2008, p. 24.

nr. 55/2014 s-a procedat, practic, **la schimbarea configurației politice a organelor deliberative şi executive ale autonomiei locale** şi, lucru şi mai grav, **la schimbarea a însăşi structurii acestora,** în contextul în care supleanții au luat locul, prin efectul legii, aleşilor locali ale căror posturi au devenit vacante. Este evident că în acest fel **democrația statului şi cea locală nu s-au întărit, ci s-au slăbit.** În egală măsură, calitatea clasei politice de la nivel local a avut de suferit în contextul în care putem spune, exprimându-ne mai puțin academic, dar cu înțeles, că *„i s-a dat liber"* să procedeze la reorientarea sa politică, a fost **încurajată,** într-un fel, printr-un act normativ cu valoarea legii organice să facă acest lucru. Apartenența politică a unui candidat este importantă pentru exprimarea opțiunii politice de către alegător. Acest lucru se regăseşte mai ales la **organele colegiale** sau **pluripersonale**, când practic **se alege partidul sau formațiunea politică, ori organizația minorității naționale asimilată partidelor politice, şi nu omul.** Prin efectele O.U.G. nr. 55/2014, practic s-a negat această opțiune. Am putea spune că, **în cazul organelor colegiale, aleşii locali s-au transformat, prin efectul acestei ordonanțe, şi în aleşi, şi în alegători,** ceea ce evident determină nu doar o denaturare a procedurilor electorale, ci o veritabilă „sluțire" a lor, ca să folosim o sintagmă cu care am denumit două dintre lucrările noastre anterioare[1].

Încetarea de drept mai intervine în **a doua categorie de situații,** prevăzute de art. 69 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, şi anume: imposibilitatea de a fi exercitat mandatul din cauza unei boli grave, certificate medical timp de şase luni pe parcursul unui an; dacă nu îşi exercită, în mod nejustificat, mandatul, timp de 45 de zile consecutive. În ambele cazuri, prefectul ia act prin ordin de încetarea mandatului primarului. Ordinul prefectului poate fi atacat de către primar la instanța de contencios administrativ în termen de **zece zile de la comunicare**, competența materială aparținând secției de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului. Cu privire la această problemă se poate face o anumită discuție asupra **instanței competente, din punct de vedere material, să soluționeze litigiile care au ca obiect ordine ale prefectului.** Aceasta, deoarece prefectul este reprezentant al Guvernului în teritoriu, astfel încât putem aprecia că **el este un organ central, ca şi Guvernul pe care îl reprezintă.** Cu toate acestea, **competența teritorială a prefectului este aferentă unui județ** care reprezintă **unitatea administrativ-teritorială de nivel intermediar** ce se circumscrie, sub aspect semantic, administrației publice locale. De altfel, însăşi Constituția reglementează prefectul, ca şi consiliul județean şi preşedintele acestuia, în secțiunea a II-a a capitolului V al titlului III intitulată *Administrația publică locală.* Din coroborarea tuturor acestor argumente rezultă concluzia că ordinele prefectului pot fi atacate de către cei care se consideră vătămați la tribunal, secția de contencios administrativ şi fiscal. Legea impune şi un termen de soluționare, de către instanța de contencios administrativ, a litigiului, care este de **30 de zile.** Toate aceste termene au menirea de a asigura o celeritate specială soluționării acestor litigii. Acest lucru se asigură prin prevederea că, în acest gen de litigii, **procedura prealabilă nu se mai efectuează,** iar **hotărârea pronunțată este definitivă.** Textul art. 69 alin. (5) se referă la caracterul *definitiv şi irevocabil al hotărârii, însă după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă s-a renunțat la caracterul irevocabil al hotărârilor judecătoreşti, rămânând cel definitiv.* Înțelegem astfel că **hotărârea dată în primă instanță prin care**

[1] A se vedea V. Vedinaş, *Sluțirea democrației,* Bucureşti, 2006, ISBN 10 973-0-04495-3; ISBN-13 978-973-0-04495-0 şi vol. II, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2008.

se soluționează acțiunea primarului împotriva unui ordin al prefectului prin care a încetat de drept mandatul primarului, în condițiile art. 69 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, este definitivă, ea neputând fi supusă recursului. În ceea ce ne privește, nu împărtășim o asemenea soluție, pe care o considerăm în contradicție cu dreptul înscris în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, privind recunoașterea, pentru fiecare cetățean, a dreptului la un proces echitabil, într-un termen rezonabil, judecat de un tribunal independent și cel de a exercita o cale de atac efectiv.

Legea recunoaște prin art. 70 posibilitatea ca **mandatul primarului să înceteze și ca urmare a rezultatului unui referendum local**, organizat în condițiile legii, după aceeași procedură ca în cazul mandatului consiliului local sau județean.

Referendumul pentru încetarea mandatului primarului se organizează în situația în care primarul nesocotește interesele generale ale colectivității locale sau nu-și exercită atribuțiile conferite de lege, inclusiv a celor în care acționează ca reprezentant al statului. Cererea trebuie să cuprindă, în mod obligatoriu **motivele** care au stat la baza ei, **numele și prenumele, data și locul nașterii, actul de identitate, semnătura olografă** a cetățenilor care l-au solicitat. În conformitate cu art. 70 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, pentru a se putea organiza referendum, trebuie întrunite anumite condiții, și anume:

a) să fie solicitat în scris de cel puțin 25% din locuitorii cu drept de vot;

b) procentul de 25% trebuie realizat în fiecare dintre localitățile componente ale comunei, orașului sau municipiului.

Sunt aplicabile prevederile art. 55 alin. (5)-(7) din Legea nr. 215/2001 în ceea ce privește dizolvarea consiliului local, referitoare la cheltuieli, comisia înființată prin ordin al prefectului, condițiile de valabilitate a referendumului.

Indiferent de modalitatea în care se produce încetarea mandatului primarului, **prefectul** este **autoritatea competentă să constate prin ordin încetarea mandatului.** La baza ordinului se vor afla un **referat** întocmit de secretarul unității administrativ-teritoriale, precum și **actele** doveditoare ale motivului care determină încetarea.

Data alegerilor pentru funcția de primar rămasă vacantă se va stabili de către Guvern, la propunerea prefectului, în termen de 90 de zile de la expirarea termenului de zece zile în care ordinul prefectului putea fi atacat în fața instanței de contencios administrativ sau de la data pronunțării hotărârii prin care s-a respins acțiunea în anularea ordinului formulată de primar[1].

Suspendarea mandatului primarului poate îmbrăca exclusiv **forma suspendării de drept** și intervine în situația în care **primarul a fost arestat preventiv.** Procedura este similară suspendării mandatului consilierilor locali, în sensul că:

– **instanța comunică de îndată prefectului** că s-a dispus măsura arestării primarului. Obligația revine instanței de judecată care a dispus măsura arestării;

– **prefectul constată, prin ordin, că a intervenit suspendarea mandatului** primarului. Fiind vorba despre **o suspendare de drept,** prefectul nu are libertatea de a decide sau nu cu privire la ea, el doar constată intervenția măsurii, ca o consecință legală a arestării preventive a prefectului;

– ordinul prefectului trebuie emis în **maximum 48 de ore de la comunicarea instanței;**

[1] M.C. Apostolache, *art. cit.*, p. 70.

– ordinul prefectului prin care se constată suspendarea primarului **se comunică celui vizat în maximum 48 de ore de la emitere**[1].

Suspendarea, fiind o măsură provizorie, durează până încetează situația care a determinat-o, respectiv până la încetarea arestării preventive. În situația în care primarul este găsit nevinovat, el are dreptul, în condițiile legii, la plata drepturilor salariale pentru perioada în care a fost suspendat. Problema care se poate pune în practică este **cine suportă contravaloarea acestor sume, din ce buget vor fi ele achitate sau chiar ce subiect de drept poate fi obligat să le achite.** O primă soluție ar fi aceea a **bugetului local,** însă unitatea administrativ-teritorială nu are nicio culpă în suspendarea intervenită, astfel încât se poate aprecia că nici nu poate fi obligată să suporte contravaloarea drepturilor salariale. O a doua variantă ar putea fi aceea a **bugetului instituției prefectului,** deoarece prefectul este autorul actului. La fel de corect, putem considera că prefectul, cum am menționat deja, nu face decât **să constate intervenția suspendării primarului,** în urma adresei care i-a fost comunicată de către instanța care a dispus suspendarea. O a treia posibilă soluție ar putea fi **bugetul instanței judecătoreşti care a dispus arestarea preventivă,** însă şi cu privire la aceasta putem avea în vedere că ea este o instanță independentă, că acționează în baza competenței recunoscute de Constituție şi lege. În concluzie, este o problemă discutabilă, care ca soluție practică ar putea avea în vedere **suportarea drepturilor salariale pe perioada suspendării primarului din bugetul local,** pentru că acesta este cel din care i se plăteşte acestuia, potrivit legii, indemnizația, care reprezintă singura formă de retribuire recunoscută de lege primarului. În egală măsură poate fi avută în vedere soluția suportării acestor despăgubiri de la bugetul de stat, potrivit art. 52 alin. (3) după cum am argumentat într-o secțiune anterioară.

Regulile privind suspendarea primarului se aplică, potrivit alin. (5) al art. 71, şi **viceprimarului.**

Pe perioada suspendării, ca şi în cazul de vacanță a funcției de primar, atribuțiile acestuia sunt exercitate de drept de către viceprimar sau, în cazul în care sunt doi viceprimari, de către unul din viceprimarii desemnați de consiliu local, cu votul secret al majorității consilierilor locali în funcție. Viceprimarul care exercită de drept atribuțiile primarului pe perioada vacanței funcției sau a suspendării titularului ei va primi indemnizația unică egală cu cea a funcției de primar pe perioada cât exercită această funcție, în oricare din cele două situații. Pentru a nu rămâne unitatea administrativ-teritorială fără viceprimar, într-o atare situație *consiliul local poate delega, prin hotărâre, din rândul membrilor săi, un consilier local care să exercite funcția de viceprimar şi care va primi indemnizația aferentă acestuia pe perioada respectivă* [art. 72 alin. (1) şi (2)].

În practică, mai ales în cea a ultimilor ani, au apărut şi situații în care atât primarul, cât şi viceprimarul să fie arestați preventiv şi, evident, suspendați din funcție. De aceea legiuitorul a prevăzut, prin O.U.G. nr. 68/2014[2], care a modificat art. 72 din Legea nr. 215/2001 în integralitatea lui, că într-o atare situație, când atât primarul, cât şi viceprimarul sunt suspendați din funcție, *consiliul local deleagă un consilier local care va îndeplini atât atribuțiile primarului, cât şi pe cele ale viceprimarului, până la încetarea suspendării, cu respectarea drepturilor şi obligațiilor corespunzătoare funcției de primar şi care va primi o indemnizație lunară unică egală cu cea a funcției de primar.*

[1] Prevederile privind regimul juridic al suspendării primarului, cuprinse în art. 71 alin. (1) şi (2) au fost modificate prin pct. 2 al art. unic al Legii nr. 13/2012, publicată în M. Of. nr. 48 din 20 ianuarie 2012.

[2] Publicată în M. Of. nr. 803 din 4 noiembrie 2014.

Un caz aparte de suspendare este cel în care ea ar putea interveni în condițiile prevăzute de Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, conform căreia această instituție, în urma activității specifice desfășurate, poate cere **suspendarea din funcție a persoanelor acuzate de săvârșirea unor fapte cauzatoare de prejudicii importante sau a unor abateri grave cu caracter financiar.** Printre cei care pot săvârși astfel de fapte se află și **primarul,** în calitate de ordonator principal de credite. În activitatea desfășurată ca membru al Curții de Conturi, s-a pus problema **care este autoritatea competentă să dispună suspendarea din funcție a primarului?** Și, corelativ, **cui trebuie să-i adreseze Curtea de Conturi solicitarea de a-l suspenda pe primarul care se face vinovat de săvârșirea unor abateri grave cu caracter financiar sau de producerea unor prejudicii entității.** Într-o atare situație, ne-am pronunțat în sensul că **solicitarea de suspendare din funcție a primarului trebuie adresată prefectului, în calitatea acestuia de garant al legalității în activitatea administrației publice locale**[1]**.** În contextul formulării unor asemenea solicitări, prefecții au refuzat să procedeze la suspendarea din funcție a primarilor respectivi, invocând faptul că legea nu le conferă o asemenea prerogativă, singura posibilitate fiind cea a suspendării de drept în cazul arestării preventive. De aceea, subscriem observațiilor din doctrină conform cărora *„reglementarea este ambiguă și trebuie corelată cu celelalte reglementări privitoare la suspendarea mandatului aleșilor locali"*[2]. Acest lucru se impune a se realiza într-un termen cât mai rezonabil posibil, pentru că altfel textul Legii nr. 94/1992 rămâne fără aplicabilitate. Iar domeniul la care ne raportăm este important, având în vedere că vorbim despre cheltuirea banilor publici.

§ 20. Viceprimarul

Legea nr. 215/200, republicată, consacră dispoziții referitoare la viceprimar atât în capitolul III intitulat *Primarul și viceprimarul,* cât și în alte articole, situate în alte părți ale ei (de exemplu, art. 128, care reglementează răspunderea ce revine aleșilor locali, inclusiv viceprimarului). Viceprimarul este ales în mod indirect, respectiv de către consiliul local, cu votul majorității consilierilor în funcție. La nivel de comune și orașe regăsim **un viceprimar**, iar la nivelul municipiilor reședință de județ, **doi viceprimari,** aleși în condițiile legii. Alegerea viceprimarului se face de către **majoritatea consilierilor în funcție,** din rândul membrilor consiliului local.

Prin O.U.G. nr. 42/2016[3] privind stabilirea unor măsuri financiare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, s-a prevăzut că *„la deliberarea și adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcție a viceprimarului participă și votează consilierul local care candidează la funcția de viceprimar, respectiv viceprimarul în funcție a cărui schimbare se propune".*

---

[1] V. Vedinaș, O.C. Moldovan, D.E. Niculescu, *Poate Curtea de Conturi a României să ceară suspendarea din funcție a unui primar?* în Curierul Judiciar nr. 5/2009, Ed. C.H. Beck, București, pp. 274-276.

[2] M. C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, op. cit.,* ed. a II-a, p. 358.

[3] Publicată în M. Of. nr. 492 din 30 iunie 2016.

Durata mandatului viceprimarului este egală cu **durata mandatului consilierilor**[1]. În doctrină s-a subliniat faptul că, *„analizând dispozițiile legale cu privire la alegerea viceprimarilor/vicepreşedinților în şedința de constituire, constatăm că această alegere nu le conferă acestora un mandat imuabil de patru ani, până la organizarea noilor alegeri locale şi, pe cale de consecință, legiuitorul, pentru a acoperi eventuale «capcane» ale vieții unui asemenea mandat, a statuat şi excepții de la regulă, excepții care vizează încetarea mandatului de viceprimar/vicepreşedinte şi înainte de termen"*[2].

Legea nr. 286/2006 de modificare şi completare a legii administrației publice locale a adus elemente de noutate în ceea ce priveşte statutul juridic al viceprimarului, unele dintre ele discutabile, după cum s-a semnalat deja în literatura de specialitate[3]. **Un prim element de noutate este cel care îl plasează pe viceprimar în subordinea primarului.** O asemenea dispoziție trebuie raportată la faptul că nu primarul este cel care îl numeşte şi îl eliberează din funcție pe viceprimar, ci consiliul local. De principiu, un funcționar, un demnitar sau chiar un salariat se subordonează celui care îl numeşte şi îl eliberează din funcție. Este evident că, fiind numit şi revocat din funcție de consiliul local, viceprimarul se subordonează în primul rând acestuia şi, în acelaşi timp, şi primarului, asistând astfel la o dublă subordonare a viceprimarului. Un alt argument pentru care este discutabilă consacrarea expresă a subordonării viceprimarului față de primar este acela că ambii sunt aleşi locali, reprezentanți ai cetățenilor. Primarul este ales prin vot direct, iar **viceprimarul se poate spune că este ales prin vot mixt,** atât **direct,** cât şi **indirect. Este ales prin vot direct,** în **calitate de consilier,** şi prin **vot indirect,** în **calitate de viceprimar**. *Subordonarea* aleşilor locali, dacă putem vorbi despre un asemenea raport în care aceştia ar putea intra, se face față de cetățenii care i-au ales, față de interesele comunității, este astfel o subordonare politică, nu una juridică. Pe durata exercitării mandatului de viceprimar, acesta îşi păstrează şi statutul de consilier local, fără a beneficia de indemnizația aferentă acestui statut. Prin această prevedere, introdusă prin Legea nr. 286/2006, legiuitorul a dorit să pună în acord statutul juridic al viceprimarilor cu cel al vicepreşedinților de consilii județene, pe considerentul că şi unii, şi ceilalți se aleg în mod indirect de către consilierii locali şi, respectiv, cei județeni, deoarece anterior modificărilor intervenite, incompatibilitatea cu statutul de consilier era prevăzută numai pentru vicepreşedinții de consilii județene, nu şi pentru viceprimari. Legiuitorul a dorit astfel să înlăture un paradox, instituind un statut juridic egal pentru cele două categorii de funcții[4].

Un alt element de noutate este acela că viceprimarul este considerat înlocuitorul de drept al primarului, în acest fel urmărindu-se consolidarea statutului viceprimarului şi responsabilizarea acestuia în exercitarea funcției[5].

---

[1] M.A. Apostolache, *Statutul viceprimarului,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 314.

[2] I. Imbrescu, E. Imbrescu, *Discuții în legătură cu aspecte de procedură generate de actele administrative ale autorităților administrației publice locale care şi-au produs efectele ori privesc eliberarea din funcție a viceprimarului sau a vicepreşedintelui de consiliu județean,* în Dreptul nr. 8/2012, p. 164.

[3] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* 2007, pp. 247-248.

[4] I. Nicola, *Considerații cu privire la proiectul legii de modificare şi completare a Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 267.

[5] V. Vedinaş, D. Bakîrci, *Principalele modificări aduse prin Legea nr. 286/2006 pentru modificarea şi completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 11/2006, pp. 24-25.

O modificare pe care nu o împărtășim și care reprezintă un **regres în reglementarea statutului juridic al viceprimarului** este cea **care îi permite primarului să delege unele atribuții primarului,** spre deosebire de dispozițiile anterioare, care îl obligau pe primar ca, în termen de 30 de zile de la data validării, să delege o parte din atribuțiile sale viceprimarului. Cu alte cuvinte, legiuitorul lasă primarului libertatea de a-i delega viceprimarului unele atribuții, soluție pe care nu o împărtășim, pentru că ea va crea reale probleme în relația primar-viceprimar și consiliul local, mai ales acolo unde coloratura politică a celor doi aleși locali este diferită[1].

În virtutea principiului simetriei juridice, organul care l-a ales pe viceprimar este îndrituit să-l și schimbe din funcție. **Hotărârea de schimbare a viceprimarului** se ia de către **două treimi din numărul consilierilor în funcție,** la **propunerea motivată a primarului** sau **a unei treimi din numărul consilierilor.** Majoritatea necesară pentru schimbarea din funcție a viceprimarului a cunoscut fluctuații, sub aspect legislativ. Inițial, a fost prevăzută o majoritate calificată de două treimi, apoi s-a introdus majoritatea absolută a consilierilor în funcție, pentru ca în prezent, în urma modificărilor aduse prin O.U.G. nr. 42/2016, să se revină la majoritatea calificată de două treimi. Aceste modificări legislative reflectă, în substanțialiatea lor, intenția clasei politice de a consacra o procedură mai suplă sau, după caz, mai greoaie de schimbare din funcție a viceprimarului. Prin aceeași ordonanță s-a prevăzut, cum am precizat deja, că *la deliberarea și adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau schimbarea din funcție a viceprimarului participă și votează consilierul local care candidează la funcția de viceprimar, respectiv viceprimarul în funcție a cărui schimbare se propune*[2].

Sub aspect terminologic, legiuitorul utilizează mai multe sintagme pentru a evoca *încetarea înainte de termen a mandatului viceprimarului* , ceea ce a determinat critici în literatura de specialitate[3], în sensul că *„formularea legislativă este deficitară, inconsecventă și neștiințific sistematizată"*, iar toate noțiunile utilizate de legiuitor, cum ar fi *„încetarea de drept", „eliberarea din funcție", „schimbare din funcție"*, evocă aceeași realitate juridică a încetării înainte de termen a mandatului viceprimarului/vicepreședintelui de consiliu județean.

În ceea ce-l privește pe viceprimar, **o treime** din membrii consiliului local sau primarul putea formula **propunere motivată** privind schimbarea din funcție a viceprimarului.

Argumentele noastre au fost împărtășite de către legiuitor, care putem spune că s-a „înțelepțit", revenind la soluția inițială, a majorității calificate și a existenței unor motive care să determine schimbarea din funcție.

Incompatibilitățile stabilite de Legea nr. 161/2003 pentru funcția de primar sunt valabile și pentru funcția de **viceprimar.**

Legea nu reglementează **atribuții** de sine stătătoare pentru viceprimar, rezumându-se să prevadă că acesta este înlocuitorul de drept al primarului.

---

[1] I. Nicola, *Considerații cu privire la proiectul legii de modificare și completare a Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative,* Caietul Științific nr. 8/2006, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 267.

[2] Dispoziția se regăsește în art. 57 alin. (4[1]) din Legea nr. 215/2001, introdus prin subpct. 1 al pct. IV al art. 2 din O.U.G. nr. 42/2016.

[3] I. Imbrescu, E. Imbrescu, *Discuții în legătură cu aspecte de procedură generate de actele administrative ale autorităților administrației publice locale care și-au produs efectele ori privesc eliberarea din funcție a viceprimarului sau a vicepreședintelui de consiliu județean, art. cit.,* pp. 165-166.

Cum am menționat deja, prin art. 65 din Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 20/2014[1], se prevede, cum am precizat deja, **dreptul primarului de a delega unele dintre atribuțiile sale** unor persoane care îndeplinesc demnități sau funcții publice, prima dintre acestea fiind viceprimarul. Rezultă concluzia că, ***de jure*** şi ***de facto,*** viceprimarul îndeplineşte acele atribuții care îi sunt delegate de către primar. Celelalte persoane cărora primarul are dreptul să le delege atribuții sunt **secretarul** de unitate administrativ-teritorială, **conducătorii compartimentelor funcționale** sau **personalul din aparatul de specialitate,** la care se adaugă **conducătorii instituțiilor şi serviciilor publice de interes local,** în funcție de competențele ce le revin în domeniile respective. Acestor categorii de persoane trebuie să li se adauge şi administratorul public căruia primarul, ca şi preşedintele consiliului județean, îi pot delega, potrivit art. 112 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, calitatea de ordonator principal de credite. Constatăm, din analiza textului în forma actuală, că **s-a extrapolat foarte mult sfera subiectelor de drept cărora primarul le poate delega atribuții.** Rațiunea acestei soluții legislative constă în tendința care se manifestă a titularilor diferitelor funcții şi demnități în statul român de a transfera responsabilitatea care le revine din exercitarea acestor funcții către persoane din subordinea lor, în perspectiva de a fi absolvite de o eventuală răspundere juridică posibil de a fi atrasă de modul în care îşi exercită atribuțiile.

În ceea ce ne priveşte, nu împărtăşim o asemenea viziune[2] şi considerăm că ea poate să îmbrace două componente, în egală măsură negative. Pe de o parte, poate să se manifeste prin **absența delegării** în cazul titularilor funcției şi demnitarilor care, cu rea-credință, din considerente cu caracter subiectiv, nu deleagă atribuții celor care sunt îndrituiți prin statutul lor, să le fie delegate.

Astfel de situații au, de cele mai multe ori, şi o sorginte politică atunci când, de pildă, există o diferență de apartenență politică între primar şi viceprimar sau între preşedintele şi vicepreşedintele unui consiliu județean. A doua situație este **excesul de delegare**, când titularul unei astfel de funcții sau demnități îşi deleagă concret toate atribuțiile către personalul din subordine, el rămânând, practic, doar cu funcția, fără conținutul ei, care este reprezentat de ceea ce se numeşte generic în funcția publică *„fişa postului"*. Ambele atitudini sunt în egală măsură nocive.

§ 21. Secretarul unității administrativ-teritoriale[3]

Legea nr. 215/2001, în forma în care a fost modificată prin Legea nr. 286/2006, a consacrat instituției secretarului unității administrativ-teritoriale un nou capitol, introdus prin Legea nr. 286/2006, şi anume capitolul VI[4], art. 120[8]-120[9], la care se adaugă restul dispozițiilor din conținutul legii privind consiliul local, cel județean, primarul, în care se fac referiri şi la **secretarul unității administrativ-teritoriale.** În prezent, după republicarea Legii nr. 215/2001, este vorba despre capitolul X din acest act normativ.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 191 din 18 martie 2014.

[2] V. Vedinaş, *Delegarea în dreptul public. Considerații critice*, în lucrarea colectivă coordonată de M. Duțu, D.C. Dănişor, *O viață dedicată dreptului, Ion Dogaru,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015, pp. 411-416.

[3] Pentru o analiză cu caracter monografic, a se vedea C.C. Feurdean, *Secretarul unității administrativ-teritoriale,* teză de doctorat, Universitatea Bucureşti, 2014.

Astfel, fiecare unitate administrativ-teritorială (comună, oraş, municipiu, județ) şi fiecare subdiviziune a municipiilor au un secretar salarizat din bugetul local.

Potrivit modificărilor aduse Legii administrației publice locale, secretarul nu mai este **„secretarul consiliului local"** (cum era în reglementarea anterioară a legii), ci este **secretarul comunei sau oraşului**, deci **al unității administrativ-teritoriale.** El este salarizat din bugetul local, nu din bugetul statului, dar în condițiile stabilite prin lege, şi are statut de funcționar public, cu toate drepturile şi obligațiile care revin acestor categorii de persoane, bucurându-se de stabilitate în funcție[1].

În forma anterioară adoptării Legii nr. 286/2006 şi Legii nr. 251/2006[2], care a modificat Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, secretarul județului făcea parte din categoria înalților funcționari publici. În prezent, toți secretarii de unitate administrativ-teritorială, inclusiv cei ai județului, sunt **funcționari publici de conducere.** Secretarul unității administrativ-teritoriale are astfel **statut** de **funcționar public de conducere,** după cum urmează:

a) legea impune studii superioare juridice sau administrative pentru funcția de secretar;

b) se consacră în mod expres interdicția pentru secretarii unităților administrativ-teritoriale de a putea fi membri ai unui partid politic, sub sancțiunea eliberării din funcție, precum şi aceea de a fi soț, soție sau rudă de gradul întâi cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu preşedintele sau vicepreşedinții consiliului județean;

c) recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea sau încetarea raportului de serviciu al funcționarului public şi regimul disciplinar care i se aplică sunt cele prevăzute de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările şi completările ulterioare. Rostul unui asemenea funcționar public, care nu are dreptul prin lege să aparțină vreunui partid sau formațiuni politice, sub sancțiunea eliberării din funcție, este în primul rând acela de a asigura legalitatea, stabilitatea şi coerența în activitatea autorităților administrative autonome locale[3].

Secretarul unității administrativ-teritoriale este singurul funcționar public de conducere din administrația publică locală căruia legea îi consacră, printr-un articol distinct, **atribuții.** Astfel, el îndeplineşte următoarele **atribuții** prevăzute de art. 117 din Legea nr. 215/2001:

a) avizează, pentru legalitate, dispozițiile primarului, ale preşedintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local şi ale celui județean;

b) participă la şedințele consiliului local şi ale celui județean;

c) asigură gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre autoritățile autonome locale şi județene şi între acestea şi prefect;

d) organizează arhiva şi evidența statistică a hotărârilor consiliului local şi a celui județean, a dispozițiilor primarului şi preşedintelui consiliului județean;

e) asigură transparența şi comunicarea către autoritățile şi instituțiile publice şi persoanele interesate a actelor cerute în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public;

f) asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului județean, şi efectuarea lucrărilor de secretariat, comunică ordinea de zi, întocmeşte

---

[1] C.C. Feurdean, *Raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu autoritățile administrației publice locale,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009, p. 444.

[2] Publicată în M. Of. nr. 574 din 4 iulie 2006.

[3] C. Miu, *Excesul de putere în activitatea primarului,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 355.

procesul-verbal al şedinţelor consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean, şi redactează hotărârile consiliului local, respectiv ale celui judeţean;

g) pregăteşte lucrările supuse dezbateri consiliului local, respectiv a consiliului judeţean, şi comisiilor de specialitate ale acestora.

El poate să mai îndeplinească orice alte atribuţii prevăzute de legi speciale ori încredinţate de către consiliul local, cel judeţean, de primar sau de preşedintele consiliului judeţean[1].

Prin Ordonanţa de Urgenţă nr. 14/2015[2], s-a introdus o derogare de la prevederile art. 21 alin. (2)[3] din Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale[4] conform căreia, *în situaţiile prevăzute la art. 55 alin. (8[1])[5] sau, după caz, la art. 99 alin. (9)[6], secretarul unităţii administrativ-teritoriale îndeplineşte funcţia de ordonator principal de credite pentru activităţile curente.*

Prin art. 117[1] din Legea nr. 215/2001[7] s-a consacrat atribuţia secretarului de a transmite, în termen de 30 de zile de la decesul unei persoane, Camerei notarilor publici în a cărei circumscripţie a avut ultimul domiciliu defunctul **o sesizare pentru deschiderea procedurii succesorale.** Textul prevede şi ce anume va cuprinde sesizarea, respectiv: datele de identitate ale defunctului, inclusiv codul numeric personal; data exactă a decesului şi a naşterii defunctului (an, lună, zi); ultimul domiciliu al acestuia; bunurile mobile şi imobile ale defunctului înregistrate în evidenţele fiscale sau, după caz, în registrul agricol şi date despre eventualii succesibili (nume, prenume şi adresa de citare). Textul recunoaşte secretarului de unitate administrativ-teritorială posibilitatea de a delega această atribuţie către ofiţerul de stare civilă delegat şi îl obligă pe primar să urmărească modul de exercitare a acestei atribuţii de către secretar sau, după caz, persoana delegată de acesta. Constatăm minuţiozitatea reglementării, care culminează cu prevederea referitoare la intervenţia răspunderii disciplinare sau contravenţionale a persoanei responsabile pentru modul de exercitare a acestei atribuţii.

---

[1] Pentru dezvoltări, a se vedea C.C. Feurdean, *Răspunderea secretarului unităţii administrativ-teritoriale,* Revista de Drept Public nr. 3/2013, pp. 48-60.

[2] Publicată în M. Of. nr. 374 din 28 mai 2015.

[3] Art. 21 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 prevede următoarele: *„Ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale sunt primarii unităţilor administrativ-teritoriale, primarul general al municipiului Bucureşti, primarii sectoarelor municipiului Bucureşti şi preşedinţii consiliilor judeţene".*

[4] Publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

[5] Art. 55 alin. (8[1]) din Legea nr. 215 /2001 prevede următoarele: *„În situaţia excepţională în care primarul se află în imposibilitatea exercitării mandatului în conformitate cu prevederile art. 60 sau art. 69-71, consiliul local este dizolvat în condiţiile alin. (1)-(6), iar funcţia de secretar al unităţii administrativ-teritoriale este vacantă, prefectul numeşte prin ordin o persoană prin detaşare în condiţiile art. 89 alin (1) şi (2) şi, după caz, art. 92 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcţionarilor publici, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, care să exercite atribuţiile de secretar al unităţii administrativ-teritoriale pentru a rezolva problemele curente ale comunei, oraşului sau municipiului, până la ocuparea funcţiei publice de conducere de secretar în conformitate cu prevederile legislaţiei privind funcţia publică şi funcţionarii publici".* Textul a fost modificat de rectificarea nr. 14 din 27 mai 2015, publicată în M. Of. nr. 384 din 2 iunie 2015, care modifică pct. 1 al art. I din O.U.G. 14 din 27 mai 2015.

[6] Art. 99 alin. (9) din Legea nr. 215/2001 prevede următoarele: *„În situaţia excepţională în care preşedintele consiliului judeţean se află în imposibilitatea exercitării mandatului, consiliul judeţean este dizolvat în condiţiile alin. (1)-(7), iar funcţia de secretar al judeţului este vacantă, prefectul numeşte prin ordin o persoană prin detaşare în condiţiile art. 89 alin (1) şi (2) şi, după caz, art. 92 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, care să exercite atribuţiile de secretar al judeţului, pentru a rezolva problemele curente ale judeţului, până la ocuparea funcţiei publice de conducere de secretar în conformitate cu prevederile legislaţiei privind funcţia publică şi funcţionarii publici".* Textul a fost introdus de pct. 2 al art. I din O.U.G. nr. 14/27 mai 2015.

[7] Textul a fost introdus de pct. 1 al art. V din Legea nr. 133/2012, publicată în M. Of. nr. 506 din 24 iulie 2012.

§ 22. Instituțiile, serviciile publice locale și aparatul propriu de specialitate al primarului

Sunt reglementate în capitolul IV al Legii nr. 215/2001, al cărui conținut și denumire au fost modificate prin Legea nr. 286/2006, devenind *Instituțiile, serviciile publice de interes local și aparatul de specialitate al primarului.*

Consiliul local poate să înființeze și să organizeze instituții și servicii publice de interes local, în conformitate cu specificul și nevoile locale, cu respectarea legii și în limita fondurilor financiare de care dispune fiecare unitate administrativ-teritorială. Legea prevede că acestea pot fi înființate *în principalele domenii de activitate,* sintagmă care trebuie înțeleasă în filosofia sa, care impune ca organul deliberativ să se raporteze, în luarea unei asemenea decizii, la semnificația domeniului, înțeleasă în contextul specificului, nevoilor și așteptărilor locale. Aceasta înseamnă că pot fi domenii importante, principale, în general, dar care să nu satisfacă specificitatea locală a unei unități administrativ-teritoriale determinate. Spre exemplificare, învățământul este un domeniu principal și strategic, în egală măsură, pentru că el influențează mai ales viitorul unei comunități, mai largi sau mai restrânse ca dimensiuni. În contextul în care într-o localitate preponderența populației, sub aspectul vârstei, depășește 60 sau 65 de ani, iar numărul beneficiarilor ciclurilor educaționale este redus sau inexistent, este evident că orientarea organului deliberativ nu poate să vizeze crearea de servicii publice în acest domeniu. Dar nici nu îl poate ignora, impunându-se soluții care să favorizeze accesul copiilor și al tinerilor la instituții școlare aflate în proximitatea respectivei localități. Realitatea ne demonstrează, iar experiența publică personală pe care o avem, ne legitimează să afirmăm că lucrurile sunt departe de a sta astfel. Indiferența administrației locale, asociată cu puterea economică scăzută a familiilor, fac ca în mediul rural să crească procentul celor plasați în afara sistemului de învățământ, a numărului de analfabeți, corespunzător cu diminuarea accesului la instituțiile de învățământ, mai ales mediu și superior. Lucrurile trebuie analizate în complexitatea lor. Numirea și eliberarea din funcție a personalului din aceste servicii și instituții publice de interes local se realizează de către conducătorii lor, în condițiile legii. În virtutea principiului simetriei juridice, numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice și instituțiilor locale se realizează de către cei care le-au creat, respectiv de către organele administrației publice locale.

Servicii publice pot fi desfășurate și de persoanele private, în aceste condiții fiind aplicabile prevederile dreptului administrativ privind concesiunea, închirierea sau administrarea de bunuri și servicii[1].

Aparatul propriu de specialitate al primarului[2] se numește și se eliberează din funcție de către primar. Pentru a asigura buna funcționare a administrației publice locale, care depinde, într-o proporție fundamentală, de calitatea personalului din aparatul structurilor administrative de la nivel local, legea prevede că funcționarii din aparatul de specialitate al primarului, ca și cei din cadrul instituțiilor și serviciilor publice de interes local, se bucură de **stabilitate în funcție,** în condițiile legii. Stabilitatea în funcție este unul din principiile care guvernează exercitarea funcției publice și statutul funcționarilor publici, ea fiind prevăzută de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. Faptul că Legea nr. 215/2001 o consacră în mod expres pentru toți funcționarii din administrația locală, în frunte cu secretarul de unitate

---

[1] I. Vida, *op. cit.*, p. 219.

[2] Anterior adoptării Legii nr. 286/2006, era utilizată sintagma *aparat de specialitate al consiliului local,* înlocuită în prezent cu cea de *aparat de specialitate al primarului.*

administrativ-teritorială, are rolul să întărească semnificația și eficiența lui, în contextul în care autoritățile deliberative și executive ale autonomiei locale sunt supuse reînnoirii lor periodice, urmare a alegerii pentru un mandat de patru ani.

În limbajul cotidian regăsim utilizat, pe lângă conceptul de **primar,** și pe acela de **primărie.** Legea nr. 215/2001 îl recunoaște și ea și îi dezvoltă conținutul, prevăzând că **primăria** este **o structură funcțională, cu activitate permanentă, constituită din primar, viceprimar, secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului, care duce la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale.**

În rândul funcționarilor au fost introduși în anul 2012[1] și cei care sunt împuterniciți de către primar să ducă la îndeplinire comunicarea citațiilor și a altor acte procedurale, în condițiile Codului de procedură civilă.

§ 23. Administratorul public

Este reglementat în capitolul VIII al Legii nr. 215/2001. **Administratorul public** reprezintă unul din elementele de puternică inovație aduse prin noua lege, asupra căruia ne-am exprimat de la început dezacordul. Este vorba, în primul rând, despre o inovație neconstituțională, care contravine art. 121 alin. (1) din Constituție conform căruia *autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii.*

Noua lege vine și aduce în peisajul autorităților administrației publice locale românești o instituție care nu numai că era inexistentă anterior, dar care **afectează voința legiuitorului constituant,** care **a încredințat misiunea de a realiza administrația publică locală în comune și orașe (municipii) consiliilor locale și primarilor.** Este vorba despre o funcție care apreciem că a fost preluată mimetic dintr-un alt sistem de drept[2] și căreia nu i-am văzut, dintru început, finalitatea și legitimitatea.

Administratorului public îi pot fi delegate de către primar atribuții de *coordonare a aparatului propriu de specialitate sau a serviciilor publice de interes local,* precum și *calitatea de ordonator principal de credite.* Constatăm că administratorului public nu îi sunt conferite atribuții proprii, specifice, el urmând să preia atribuții exercitate de alte persoane (funcționari publici sau personal contractual) cu funcții de conducere[3].

Dincolo de aceste aspecte, ne întrebăm, retoric firește, **ce atribuții și calități mai păstrează primarul. Atâta vreme cât atribuțiile, atât ale lui, cât și ale consiliului local, se duc la îndeplinire prin aparatul propriu de specialitate, cât nevoile cetățenilor se satisfac prin servicii publice și cât cheltuirea bugetului local urmează să intre în responsabilitatea administratorului public,** întrebarea **ce va mai fi primarul și ce responsabilități administrative va mai avea** este pe *deplin legitimă.* Unul din răspunsurile primite deja în dezbaterea proiectului este acela că **se va ocupa de politică.** Da, dar **oamenii nu l-au ales să facă politică, ci să facă administrație,**

---

[1] Prin art. 40 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Codului de procedură civilă, publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

[2] V. Vedinaș, D. Bakîrci, *Principalele modificări aduse prin Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 11/2006, pp. 29-30.

[3] I. Nicola, *Considerații cu privire la proiectul legii de modificare și completare a Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative,* Caietul Științific nr. 8/2006, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 261-269.

adică să se preocupe de problemele comunității locale, de dezvoltarea acesteia, de binele cetățenilor.

Administratorul public va putea exista nu doar la nivelul localităților, ci **și al județului**, unde **îi pot fi delegate aceleași atribuții**, astfel că discuțiile anterioare sunt pe deplin valabile și la nivelul **asociațiilor de dezvoltare intercomunitară.**

Din conținutul art. 112 alin. (1), art. 113 alin. (1) și 114 alin. (1), constatăm că **legea prevede o posibilitate, nu o obligație.** Textele prevăd că *la nivelul comunelor, orașelor și județelor primarul, precum și președintele consiliului județean* ***pot să propună*** *consiliului local și, respectiv, celui județean înființarea funcției de administrator public.* Această funcție se poate crea *în limita posturilor aprobate,* pentru a nu împovăra astfel bugetul local și cel județean cu plata unor cheltuieli de personal suplimentare.

Procedura de numire, ca și cea de eliberare din funcție se aprobă de către consiliul local sau județean, după caz, iar numirea și eliberarea din funcție sunt atributul organului executiv, respectiv al primarului sau al președintelui consiliului județean. Recrutarea se face prin **concurs,** iar activitatea se desfășoară în baza unui **contract de management.** Constatăm din modul de reglementare un amalgam de reguli, unele aplicabile funcționarilor publici (numire, concurs), altele managerilor publici (contract de management), ceea ce, în opinia noastră, reprezintă soluții hibrid, prin care se realizează introducerea în administrația publică locală a unei instituții juridice cu același caracter. Problemele se complică și mai mult dacă ne raportăm la administratorul public de la nivelul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, pentru care procedurile de recrutare, numire și eliberare din funcție se aprobă prin hotărâri ale consiliilor locale și județene care le compun, iar numirea și eliberarea din funcție se fac de către consiliile de administrației ale acestora, în baza respectivelor proceduri.

Fără să insistăm prea mult, apreciem că este vorba despre preluarea neinspirată în sistemul românesc a unor construcții existente cu precădere în sistemul anglo-saxon, unde realitățile instituționale și juridice sunt altele, unde primarii nici nu există sau există sub alte forme, astfel că nu o putem împărtăși. De aceea, am considerat inițial că prevederile referitoare la administratorul public vor avea o existență efemeră și o aplicabilitate restrânsă, avându-se în vedere caracterul permisiv al normei la care face referire[1]. S-a dovedit însă că la peste doisprezece ani de la adoptarea prevederilor care l-au consacrat instituția continuă să existe, normele sunt în continuare în vigoare, ceea ce ne determină să fim mai puțin sceptici decât am fost la început și să ne dorim ca ea, dacă ea este menținută, să aducă un plus de calitate în activitatea administrației publice locale, de care este foarte mare nevoie.

§ 24. Domeniul public și privat al unităților administrativ-teritoriale. Bunuri și lucrări publice

Potrivit art. 136 din Constituție, **proprietatea publică** poate avea **două categorii de titulari,** respectiv **statul** și **unitățile administrativ-teritoriale.** Bunurile care sunt de **interes național** constituie **proprietatea publică a statului,** iar cele de **interes**

[1] I. Nicola, *Considerații ..., art. cit.,* p. 268.

local urmează să formeze **proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale**[1]. Prin art. 119 din Legea nr. 215/2001 se consacră noțiunea de **patrimoniu al unității administrativ-teritoriale,** care este format din **bunurile mobile şi imobile care aparțin domeniului public şi privat al acesteia, precum şi drepturile şi obligațiile cu caracter patrimonial.** Toate aceste bunuri sunt supuse **inventarierii anuale,** iar **primarul**, respectiv **preşedintele consiliului județean** au **obligația de a prezenta anual consiliului local** sau, după caz, celui **județean**, un **raport asupra situației gestionării acestor bunuri.**

Prin art. 120-121 ale Legii nr. 215/2001 se stabilesc **sfera şi regimul juridic** al domeniului public, respectiv **al domeniului privat al unității administrativ-teritoriale.**

Se consacră noțiunea de **domeniul public de interes local** sau **județean,** care este format din bunurile care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public şi nu sunt declarate prin lege ca fiind de uz sau interes național. **Regimul juridic** al acestor bunuri este guvernat de principiile **inalienabilității, imprescriptibilității şi insesizabilității,** ceea ce, în sinteză, înseamnă că ele nu pot fi înstrăinate, dreptul la acțiune cu privire la ele nu se stinge şi nu pot face obiectul urmăririi sau executării silite[2].

În schimb, **domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale**[3] este format din bunuri mobile şi imobile, altele decât cele care constituie domeniul public al unității administrativ-teritoriale şi sunt prevăzute la art. 120 alin. (1), care sunt intrate în proprietatea acestora în modalitățile prevăzute de lege. Spre deosebire de bunurile din domeniul public, care sunt supuse unui regim de drept public, dominat de regula inalienabilității, cele din domeniul privat sunt supuse normelor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel.

Pe lângă aceste reguli care privesc regimul juridic general al bunurilor din domeniul public şi privat, legea conține şi dispoziții privind valorificarea bunurilor care constituie cele două domenii, după cum urmează:

a) se recunoaşte consiliilor locale şi județene dreptul de a hotărî cu privire la darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a lor, precum şi cu privire la cumpărarea sau vânzarea unor bunuri care fac parte din domeniul privat de interes local sau județean după caz;

b) se consacră regula conform căreia vânzarea, concesionarea sau închirierea se pot face numai prin **licitație publică,** organizată în condițiile legii;

c) se consacră o singură excepție de la regula licitației publice, pentru situația în care pe terenurile din proprietatea privată a unităților administrativ teritoriale care urmează să se vândă au fost construite, cu bună-credință, unele construcții. În acest caz, proprietarii lor au un drept de preemțiune la cumpărarea terenului aferent construcției, iar prețul se stabileşte în baza unui raport de evaluare, care a fost aprobat de consiliul local sau județean, după caz;

d) se recunoaşte consiliilor locale şi județene dreptul de a hotărî darea în folosință gratuită, pe termen limitat, a unor bunuri mobile sau imobile din proprietatea publică,

---

[1] Regimul juridic al acestor bunuri îl vom analiza în partea consacrată proprietății publice şi private din volumul II al prezentului tratat.

[2] Pe larg asupra acestor principii, a se vedea partea consacrată proprietății publice şi regimului juridic al acesteia, în volumul II al prezentului tratat.

[3] Constatăm că legea nu consacră sintagma de *domeniu privat de interes local şi județean,* aşa cum o face în cazul domeniului public.

dar și din cea privată locală sau județeană, după caz, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfășoară activitate de binefacere sau de utilitate publică ori serviciilor publice. Precizăm că art. 136 alin. (4) din Constituție prevede numai darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică, alături de darea în administrare, concesionarea sau închirierea lor. Aceasta, deoarece proprietatea publică are, cum spuneam, un regim juridic aparte, dominat de regula inalienabilității, din care derivă și insesizabilitatea și imprescriptibilitatea lor, pe când proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale, ca și cea a statului, de altfel, se supun normelor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel. Iar legea, de regulă, prevede astfel de norme derogatorii. După cum am arătat înainte, bunurile proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale sunt supuse vânzării, însă vânzarea trebuie să se facă numai prin licitație publică, cu excepția referitoare la imobilele pe care au fost edificate cu bună-credință unele construcții.

Lucrările publice, ca și **serviciile publice** pot fi contractate de către consiliile locale și județene, însă legea impune două condiții, și anume: **contractarea să se facă numai prin licitație publică** și **să se facă în limita sumelor aprobate prin bugetul local,** respectiv cel **județean.** Pe lângă această normă de principiu, care vizează toate lucrările publice, prin art. 126 se consacră reguli privind **lucrările de construcții și reparații de interes public,** despre care precizează că **se execută numai pe baza unor documentații tehnico-economice avizate** sau **aprobate**, după caz, **de către consiliul local sau județean,** pe bază de **licitație publică,** în **limitele și condițiile legii.**

Se prevede de asemenea că **documentații de urbanism și amenajare a teritoriului** care privesc o unitate administrativ-teritorială **se elaborează, se aprobă** și **se finanțează** în conformitate cu prevederile legale (art. 127).

În opinia noastră, utilitatea acestor norme este precară, în condițiile în care lucrările de construcții și reparații fac parte din categoria lucrărilor publice, iar orice lucrare publică derulată la nivelul unei unități administrativ-teritoriale se supune aceloraşi norme, respectiv **se atribuie prin licitație publică**, în **limita fondurilor alocate potrivit bugetului local sau județean,** iar competența de a decide cu privire la realizarea lor aparține **consiliului local sau județean,** după caz.

În ceea ce privește norma referitoare la documentația de urbanism și amenajarea teritoriului, este evident că și aceasta conține prevederi a căror utilitate este discutabilă, în contextul în care această materie este reglementată prin lege, care stabilește condițiile, proceduri, mod de finanțare. Legiuitorul a simțit nevoia să le reitereze, pentru a atrage atenția asupra lor și a preveni astfel arbitrariul care se manifestă uneori în domeniu, când la nivelul administrației locale se consideră că este suficientă dispoziția unui primar sau a unui președinte de consiliu județean, luată în baza hotărârii organului deliberativ, fără a mai fi necesare documentele legale care conferă dreptul realizării propriu-zise a unei lucrări cu caracter public și modul concret în care se va face aceasta. Din experiența noastră de membru al Curții de Conturi a României, atragem atenția și asupra situației efectiv dezastruoase care se regăsește la nivelul inventarierii bunurilor proprietate publică sau privată a unei unități administrativ-teritoriale. Și, pentru că exemplele sunt cele mai grăitoare, vom prezenta unul din cazurile cele mai grave, care ne-au marcat efectiv și ne-au revoltat în egală măsură și pe care îl considerăm relevant pentru demonstrarea consecințelor dezastruoase pe care le poate atrage lipsa de responsabilitate în gestionarea patrimoniului

public. Este vorba despre o localitate rurală[1] din județul Tulcea, care a încheiat un contract de concesionare a unui teren ce avea destinație de pajiște unei firme private, în scopul efectuării de prospecțiuni, pentru a determina sau nu existența unor rezerve de granit. La momentul concesionării, autoritățile administrative din unitatea administrativ-teritorială au considerat că terenul respectiv aparține domeniului public al localității. S-a stabilit şi o redevență lunară, care a început să fie achitată după încheierea contractului. În procedura de obținere a documentațiilor necesare exploatării, s-a constatat că terenul aparținea domeniului public al statului şi a fost demarată procedura de transfer către localitate, procedură greoaie, cu mare întindere în timp, în condițiile în care presupunea adoptarea unei hotărâri a Guvernului. În toată această perioadă, concesionarul a continuat să plătească redevența fără a putea exploata terenul, pentru că, în mod obiectiv, acesta se afla în procedura de transfer de la stat la unitatea administrativ-teritorială. Mai exact, era vorba despre trecerea din domeniul public al statului în cel al localității. În mod firesc, **se impunea în acest context rezilierea contractului** sau **suspendarea efectelor sale până la clarificarea situației juridice a terenului,** ceea ce **nu s-a întâmplat**. Situația a durat câțiva ani, iar concesionarul a acționat în judecată consiliul local şi primarul, solicitând anularea actului şi despăgubiri. Acțiunea a fost admisă, iar unitatea administrativ-teritorială a fost obligată să plătească despăgubiri care reprezentau bugetul ei pe nouă ani. Pentru calculul despăgubirilor s-au cerut şi s-au admis inclusiv sume reprezentând *contravaloarea operelor de artă care s-ar fi putut realiza dacă s-ar fi găsit granit în urma explorării, iar granitul ar fi fost utilizat la realizarea unor opere de artă.* Urmare a hotărârii instanței, rămasă definitivă, unitatea administrativ-teritorială a intrat în faliment. Acesta este un caz edificator prin problemele pe care le pune. **Prima** dintre ele vizează **inexistența la nivelul localității a inventarului bunurilor care formează domeniul public şi privat al unei unități administrativ-teritoriale.** Acest lucru a atras concesionarea unei suprafețe de teren care nu era a localității, era a statului. **Cea de-a doua** are în vedere **modul deficitar în care s-a încheiat, s-a pus în executare şi s-a urmărit executarea propriu-zisă a respectivului contract**. Avem în vedere faptul că, în momentul în care s-a constatat situația juridică a terenului, contractul trebuia rediscutat, suspendat sau chiar reziliat. Contractul de concesiune este, ca natură juridică, un contract administrativ. Specific contractelor administrative este faptul că ele pot fi reziliate, atunci când interesul public o cere. Consiliul local şi primarul nu s-au preocupat de situația creată, au primit redevența fără ca să asigure contraprestația la care s-au obligat prin contract şi acest lucru a fost folosit de concesionar ca temei al acțiunii intentate şi al pretențiilor băneşti pe care le-a formulat, care practic au determinat, prin admiterea lor, intrarea în insolvență a respectivei unități administrativ-teritoriale, conform prevederilor legale în vigoare[2].

Cel de-al treilea aspect este reprezentat, în opinia noastră, de obiectul acțiunii şi al hotărârii, prin care s-au admis pretenții care generează anumite discuții. Şi ne referim, cu precădere, la suportarea *contravalorii unor opere de artă care* ***s-ar fi putut realiza*** *dacă* ***s-ar fi găsit granit în terenul care fusese concesionat în vederea explorării pentru găsirea de rezerve de granit,*** *iar exploatarea urma să se facă*

[1] În concret este vorba despre localitatea Nalbant.

[2] Este vorba despre O.U.G. nr. 46/2013 privind criza financiară şi insolvența unităților administrativ-teritoriale, publicată în M. Of. nr. 299 din 24 mai 2013, cu modificările şi completările ulterioare.

dacă, într-adevăr, s-ar fi găsit respectivele rezerve. Ne oprim aici cu analiza, am dorit doar să semnalăm un fenomen şi, totodată, să atragem atenția la ce se poate ajunge dacă nu se respectă o atribuție aparent simplă, descriptivă, statistică, dar cu implicații importante şi grave asupra unei unități administrativ-teritoriale.

§ 25. Preocupări normative actuale privind reglementarea administrației publice locale

După cum am precizat deja în mai multe rânduri, la data redactării şi a finalizării volumului I al prezentului tratat se află depus la Parlament proiectul Codului administrativ al României, care a intrat, în acest fel, în procedura de adoptare, după avizarea sa de către Consiliul Legislativ. Ar fi fost de dorit ca în aceste condiții să nu se mai procedeze la inițierea altor proiecte de legi de modificare şi completare a legislației privind administrația publică, în general şi administrația publică locală, în particular. Aceasta dacă se doreşte, cu adevărat, adoptarea unui Cod administrativ, sau ne aflăm, în continuare, la nivel declarativ, al bunelor intenții, *„împănate"* şi cu acțiuni prin care să se dea impresia că ele vor deveni, în mod concret, o realitate obiectivă. În acest context, constatăm că Parlamentul a adoptat, relativ recent, un proiect de Lege de modificare a Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale şi a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali.

Printre modificările de substanță, pe care îşi propune să le consacre noua reglementare, se află cea care vizează **validarea de către judecătorie a mandatului de consilier local şi de către tribunal a celui de consilier județean.**

De altfel, această soluție se regăseşte consacrată şi de proiectul de Cod administrativ, după cum, de altfel, a menționat şi Guvernul în punctul său de vedere, care este nefavorabil proiectului de lege.

Prin celelalte modificări se definesc anumiți termeni, precum *consilier în funcție*, se prevăd reguli privind *calculul cvorumului, constituirea consiliilor locale şi județene, regimul demisiei din funcția de consilier local, județean sau primar şi cel al încetării de drept a unor asemenea funcții.*

Legea a fost atacată de către Preşedintele României, în cadrul controlului prealabil de constituționalitate, astfel încât considerăm că nu este necesar să aprofundăm analiza pe un act normativ care nu a fost încă promulgat şi publicat în Monitorul Oficial. Am dorit numai să semnalăm existența acestor preocupări normative şi să menționăm, în final că nu credem că este rezonabil să se adopte astfel de acte normative, în contextul în care ele vizează materii reglementate de viitorul – sperăm noi – Cod administrativ al României.

Capitolul XV

PREFECTUL

§ 1. Statutul constituțional şi legal actual

Existența instituției prefectului trebuie raportată la modul de organizare şi funcționare a statelor unitare, în care este recunoscut colectivităților locale dreptul de a-şi alege autoritățile publice care să exercite administrația publică în teritoriu, în baza principiilor consacrate de legile lor fundamentale, între care se regăseşte **autonomia locală.** Autonomia locală nu poate fi concepută ca o libertate absolută a organelor deliberative şi executive ale administrației publice locale. Trebuie înțeles şi, mai ales, trebuie să se reflecte în practica administrativă faptul că autonomia locală se exercită în anumite limite, pentru a se conserva *„o legătură organică între interesele locale (comunale, orăşeneşti, județene) şi interesele naționale exprimate prin lege"*[1]. Acest lucru face ca în unitățile administrativ-teritoriale să existe un reprezentant al statului, cu misiunea de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile autonome. Modelul francez, care s-a răspândit şi în alte state, inclusiv în România, a consacrat instituția prefectului[2].

Potrivit art. 123 alin. (3), *atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică.* Legea la care trimite textul constituțional este în prezent Legea nr. 340/2004[3], cu modificările şi completările ulterioare. În Constituție, el este reglementat în capitolul V, secțiunea a 2-a, consacrată *Administrației publice locale,* art. 123, intitulat *Prefectul.* Faptul că prefectul este reglementat în secțiunea consacrată administrației publice locale, alături de consiliul local, primar şi consiliul județean, nu trebuie să determine concluzia că el reprezintă o autoritate a administrației publice locale. Rațiunea pentru care legiuitorul constituant a găsit de cuviință să-l plaseze în această parte a Legii fundamentale rezidă din rolul pe care îl îndeplineşte, de reprezentant al Guvernului în teritoriu, respectiv de autoritate care veghează asupra legalității activității desfăşurate de organele autonome locale, rol pe care doctrina îl evocă prin sintagma consacrată de **tutelă administrativă,** aspect asupra căruia vom reveni în cele ce urmează. Prefectul este **agentul statului** şi un **organ unipersonal care reprezintă Guvernul şi administrația centrală la nivelul județului**[4].

Controlul de tutelă administrativă pe care îl exercită prefectul asupra actelor autorităților administrației publice locale are la bază obligația de a verifica legalitatea actelor administrative emise/adoptate de acestea şi dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ aceste acte dacă le consideră nelegale[5].

---

[1] C.S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public,* Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 761.

[2] E. Bălan, *Instituția prefectului în sistemul administrației publice din România,* în Dreptul nr. 8/1997, p. 49.

[3] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

[4] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Sylvi, București, 2001, p. 43.

[5] V. Vedinaş, L. Tomescu-Bezeriță, *Unele aspecte teoretice şi practice privind controlul exercitat asupra administrației publice locale,* în lucrarea *Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 23.

Activitatea prefectului, ca autoritate a administrației de stat în teritoriu, se derulează, în principal, pe două componente esențiale, care rezultă din calitatea sa de *reprezentant al Guvernului în teritoriu:* **asigură conducerea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale,** pe de o parte, respectiv **supravegherea respectării legii de către autoritățile administrației publice locale,** pe de altă parte[1]. Prin ultimul proiect de lege de revizuire a Constituției, care a fost declarat neconstituțional, aşa cum am arătat în capitolul IV consacrat analizei *izvoarelor dreptului administrativ,* se propunea crearea unei secțiuni distincte în cadrul capitolului V al titlului III, consacrată *administrației de stat din teritoriu,* care ar urma să cuprindă prevederile privitoare la prefect şi subprefect. Se propunea astfel să fie consacrată prin Constituție şi instituția subprefectului, soluție pe care nu o respingem neapărat, deşi este singulară în peisajul constituțional european. Aspectul asupra căruia ne-am exprimat critic[2] este însă modul în care era concepută reglementarea subprefectului, care avea acelaşi statut ca şi prefectul, cu acelaşi rol de reprezentant al Guvernului în plan local şi de şef al serviciilor deconcentrate, alături de prefect. Apreciem însă că este mai potrivit să se renunțe la reglementarea subprefectului. Ca regulă, Constituțiile nu îi consacră pe adjuncții celor care exercită anumite funcții pe care le reglementează. De exemplu, viceprimarul, vicepreşedintele de consiliu județean. La nivel central, nici măcar secretarul de stat nu este reglementat. Am putut constata cu ocazia analizei Guvernului câte dezbateri există încă, cel puțin în plan teoretic, cu privire la funcția de viceprim-ministru. Toate acestea ne îndrituiesc să apreciem că este riguros ca Legea fundamentală să conțină reglementări doar cu privire la prefect, urmând ca legea organică să-i reglementeze şi pe adjuncții acestuia.

§ 2. Istoric al reglementării

2.1. Origini

Sorgintea acestei instituții datează din perioada Romei Antice, când conceptele de *prefect* şi *prefectură* erau utilizate atât pentru a desemna o unitate administrativ-teritorială, cât şi o funcție publică, civilă sau militară[3]. Naşterea ei în forma apropiată de ceea ce reprezintă azi în sistemul francez şi în cele care au preluat-o este recunoscută a se fi realizat în perioada napoleoniană, fiind una dintre creațiile pe care Împăratul Napoleon le-a sădit în solul Franței, alături de contenciosul administrativ. În doctrina franceză actuală se recunoaşte faptul că, *„de la crearea prin lege a prefecților, prefectul asigură în Franța o prezență locală a statului mai puternică decât în orice altă țară"*[4].

2.2. Tradiții româneşti

Deşi este o instituție de tradiție în sistemul românesc de drept, de inspirație franceză, ea nu s-a regăsit în Constituțiile române până la cea din 1991. Legislația a

---

[1] D. Apostol Tofan, *Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 322.

[2] V. Vedinaş, *Câteva considerații cu privire la Proiectul legii de revizuire a Constituției României,* în Revista de Drept Public nr. 3/2013, pp. 17-35. În acelaşi sens, v. I. Alexe, *Prefectul şi subprefectul...,* art. cit., pp. 588-589.

[3] M. Preda, *Tratat de drept administrativ,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1996, p. 575.

[4] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit.,* p. 32.

prevăzut-o însă. Astfel, în secolul al XIX-lea, ea a fost prevăzută, sub această denumire, în Legea comunală din 1 aprilie 1864 şi în Legea pentru înfiinţarea consiliilor judeţene nr. 396 din 2 aprilie 1864. Potrivit prevederilor acestei din urmă legi, prefectul era *cap al administraţiei judeţene,* cu misiunea de a *direge toate lucrările acestei administraţiuni şi a executa hotărârile consiliului judeţean.* Statutul prefectului era de *comisar (reprezentant) al Guvernului pe lângă consiliul judeţean,* abilitat de lege să exercite supravegherea legalităţii actelor adoptate de consiliul judeţean sau de comitetul permanent al acestuia. Atunci când considera că un act este ilegal, putea face recurs la Guvern în termen de zece zile de la data constatării ilegalităţii, iar Guvernul avea obligaţia să se pronunţe în termen de 20 de zile, în caz contrar obiecţia de ilegalitate era înlăturată, actul fiind considerat a fi legal. Ca şi în prezent, acţiunea promovată de prefect (recursul) avea ca efect **suspendarea** punerii în executare a actului respectiv. Potrivit Legii administrative din 3 august 1929, **prefectul** era **numit** prin **decret regal,** la propunerea Ministerului de Interne, el fiind un reprezentant al Guvernului şi întregii puteri executive centrale în judeţ, cu rolul de a supraveghea şi controla administraţiile locale din judeţ şi de a exercita şi unele atribuţii poliţieneşti. Acelaşi rol şi atribuţii sunt menţinute, în mare, pentru prefect şi prin Legea administrativă din 1936, însă Legea administrativă din 14 august 1938 aduce o modificare de substanţă în statutul prefectului, care devine **funcţionar public de carieră,** aşa cum este de altfel şi în prezent. Potrivit art. 97 din această lege, prefectul, ca şi în prezent, era **reprezentantul Guvernului** şi al Ministerului de Interne şi **şeful ierarhic** al tuturor funcţionarilor exteriori ai Ministerului de Interne din judeţ. În exercitarea acestui statut, prefectul îndeplinea mai multe atribuţii: supraveghea activitatea funcţionarilor şi a serviciilor; supraveghea şi controla comunele rurale şi urbane din judeţ, cu excepţia municipiilor; executa şi controla lucrările de interes judeţean; convoca, în fiecare lună, pe pretori şi pe şefii serviciilor exterioare din judeţ.

Precizăm că **pretorul** era cel care conducea o plasă, era şi el reprezentantul Guvernului şi şeful poliţiei din comunele plăşii. Potrivit Legii din 1938, în afara prefectului şi a pretorului, care erau reprezentanţi ai Guvernului în teritoriu, a mai existat funcţia de **rezident regal, care** era numit prin decret regal, la propunerea ministrului de interne, şi îndeplinea şi funcţia de administrator al ţinutului. Practic, prin această lege au fost reorganizate **controlul şi tutela administraţiei locale,** după cum urmează: erau **organe de control** *ministrul de interne, rezidentul regal, prefectul* şi *pretorul,* iar **organe de tutelă** *ministrul de interne* pentru ţinuturi şi municipiul Bucureşti, *rezidentul regal* pentru municipii, oraşe reşedinţă de judeţ şi staţiuni balneoclimaterice şi *prefectul* pentru celelalte comune[1]. Legislaţia de după 1944 a eliminat această instituţie din peisajul administraţiei publice româneşti.

2.3. Reglementarea după anul 1990

Tradiţia a fost reînnodată după decembrie 1990, prin Legea nr. 5/1990 privind administrarea judeţelor, municipiilor, oraşelor şi comunelor până la organizarea de alegeri locale[2], prin care se înfiinţează prefecturi la nivelul fiecărui judeţ. Ulterior, prima lege de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale nr. 69/1991[3], cu modificările care i s-au adus prin Legea nr. 24/1996[4], precum şi Legea nr. 215/2001, cu modificările ulterioare, aveau să transforme **prefectul** într-o **autoritate a administraţiei**

[1] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.,* p. 93.
[2] Publicată în M. Of. nr. 92 din 20 iulie 1990.
[3] Republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996.
[4] M. Of. nr. 76 din 13 aprilie 1996.

publice. Începând cu anul 2004, prefectul se bucură de o reglementare de sine stătătoare, Legea nr. 340/2004, cu modificările şi completările ulterioare.

În tezele Proiectului de Constituţie, apar pentru prima dată prevederi consacrate prefectului, în titlul III, capitolul III privind **autoritatea administrativă,** secţiunea 2 referitoare la **instituţiile locale.** Paragrafele 5-6 prevedeau că în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti Guvernul numeşte un **prefect** care, ca **reprezentant legal** al Guvernului, **veghează ca activitatea consiliilor locale să se desfăşoare conform legii** şi care este **şeful serviciilor descentralizate** ale ministerelor şi ale celorlalte organe guvernamentale în unităţile administrativ-teritoriale. În varianta din teze, prefectul nu avea decât **dreptul să suspende** aplicarea unui act administrativ al unei autorităţi locale, iar *măsura suspendării putea fi atacată în faţa instanţei de contencios administrativ a tribunalului judeţean*[1]. O altă dispoziţie referitoare la prefect din tezele Constituţiei era cea care prevedea că *între consiliile locale şi prefect nu există raporturi de subordonare.*

În Proiectul Constituţiei, titlul III, a fost reconceput atât din punctul de vedere al structurii, cât şi a conţinutului său. Astfel, reglementări privind prefectul regăsim în Capitolul V al Titlului III, secţiunea a II, care avea denumirea de **administraţia publică locală şi judeţeană.** Art. 121 din proiect reia în mare parte elementele esenţiale ale statutului prefectului cuprinse în teze, cu două deosebiri. O primă deosebire se referă la **dreptul prefectului de a suspenda un act** al autorităţilor administraţiei publice locale, care se transformă în **dreptul prefectului de a ataca un asemenea act,** ceea ce atrage **suspendarea de drept** a acestuia. O a doua deosebire priveşte **eliminarea prevederii** cu privire la inexistenţa unor raporturi de subordonare între prefect şi consiliile locale, prevedere care avea să fie introdusă, într-o formă mai dezvoltată, prin Legea de revizuire din 2003 şi care se regăseşte în actualul alin. (4) al art. 123[2].

Raţiunea instituţiei prefectului trebuie căutată în necesitatea realizării unui echilibru între dimensiunile autonomiei locale recunoscute colectivităţilor teritoriale şi exigenţele principiului legalităţii. Autonomia locală nu poate fi concepută ca o libertate absolută a autorităţilor prin intermediul cărora ea se exercită. Există anumite **limite ale autonomiei,** indiferent că ne raportăm la un stat unitar sau federal, evident mai accentuate în cadrul statelor unitare, iar aceste limite sunt impuse de lege. Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, însuşi principiul autonomiei locale fiind unul dintre acestea[3]. O asemenea filosofie a raporturilor dintre autonomia locală şi starea de legalitate impune şi o corelare între interesele de nivel local şi cele de nivel central, care se realizează printr-un reprezentant pe care centrul îl are la nivelul unităţii administrativ-teritoriale dintr-un judeţ, departament, provincie, regiune etc. În sistemul francez, acesta poartă numele tradiţional de prefect, care s-a încetăţenit şi la noi şi în alte state. Trebuie avut în vedere şi faptul că prin modul în care se constituie, rezultat al sufragiului popular, organele din teritoriu includ în componenţa lor cetăţeni de cele mai diferite profesii. Statutul de membru al unui astfel de organ nu se dobândeşte datorită unor merite în ceea ce priveşte cunoaşterea

---

[1] *Geneza Constituţiei, Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1998, p. 451.

[2] *Geneza Constituţiei, Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă Monitorul Oficial Bucureşti, 1998, p. 613.

[3] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii, op. cit.*, p. 261.

fenomenului administrativ. Electorii acordă votul acelor personalități care se bucură de credibilitate, de prestigiu, buni cetățeni, preocupați de problemele cetății. Asupra activității pe care aceştia o realizează trebuie să se exercite un control din partea unei autorități responsabile pentru a se putea constata în ce măsură se încadrează în parametrii legalității. Un astfel de control se întâlneşte, după cum vom constata în secțiunea următoare, în majoritatea statelor democratice europene.

Instituția prefectului trebuie analizată prin raportare la **principiul deconcentrării serviciilor publice,** care are ca efect repartizarea puterii de decizie a Guvernului în favoarea agenților locali pe care acesta îi numeşte în unitățile administrativ-teritoriale[1].

2.4. Statutul prefectului

În literatura de specialitate s-au exprimat mai multe opinii cu privire **la statutul prefectului.** Autorii interbelici au considerat prefectul ca fiind **o autoritate deconcentrată**, opinie împărtăşită şi de cea mai mare parte a autorilor contemporani[2]. Alți autori califică prefectul ca fiind o **autoritate a administrației publice locale,** alături de consiliile locale, primari şi consiliile județene. Prefectul este o autoritate statală în județ, statutul său fiind prevăzut de art. 123 din Constituție, din care rezultă următoarele dimensiuni:

a) este **reprezentantul Guvernului** pe plan local;

b) este **şeful serviciilor deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale** din unitățile administrativ-teritoriale. După cum s-a semnalat deja corect în literatura de specialitate, legiuitorul constituant a utilizat în mod incorect sintagma *unitățile administrativ-teritoriale,* în locul celei corecte de **județe,** dat fiind faptul că servicii publice deconcentrate se organizează numai la nivelul județului.

În practică a fost consacrată soluția, pe care am criticat-o, a **înființării de servicii deconcentrate la nivel regional**[3]. Principalul argument adus în critica noastră vizează faptul că, potrivit art. 123 din Constituție, **serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate sunt conduse de prefect,** care este numit în fiecare județ şi în municipiul Bucureşti şi **nu ar putea conduce un serviciu deconcentrat constituit la nivelul mai multor județe.**

Aşa cum ne-am exprimat în art. citat[4], în acest fel se încearcă să se introducă *„pe uşa din dos"* regiunea ca unitate administrativ-teritorială, în contextul în care Legea fundamentală nu o recunoaşte, soluție cu care nu putem fi de acord.

Mai remarcăm faptul că, prin acest rol al prefectului, legiuitorul constituant şi cel organic consacră **conducerea bicefală** a serviciilor publice deconcentrate din județe[5]. Atât prefectul, cât şi serviciile publice deconcentrate fac parte din **administrația teritorială de stat,** sintagmă prin care se desemnează **autoritățile deconcentrate ale administrației publice de stat din unitățile administrativ-teritoriale** sau, şi mai corect, din județe, respectiv **extensiunile teritoriale ale autorităților centrale de specialitate,** cum ar fi oficii județene, direcții județene, gărzi județene precum cea de mediu etc.[6];

c) este **organ de tutelă administrativă,** art. 123 alin. (5) prevăzând expres dreptul prefectului *de a putea ataca în fața instanței de contencios administrativ actele*

---

[1] C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 95.

[2] I. Vida, *Puterea executivă şi administrația publică, op. cit.,* pp. 167-168.

[3] V. Vedinaş, *Neconstituționalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale,* în Dreptul nr. 1/2011, pp. 191-202.

[4] V. Vedinaş, *Neconstituționalitatea..., art. cit.,* p. 201.

[5] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 280 şi 282.

[6] I. Vida, *Puterea executivă şi administrația publică, op. cit.,* p. 128.

emise de consiliul local, județean şi primar, dacă i se par ilegale[1]. Deşi sintagma „poate ataca" ar putea fi interpretată în sensul că nu conduce la concluzia obligativității prefectului de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative considerate ilegale, aceasta constituind doar o facultate pentru prefect, apreciem, în acord cu opiniile din doctrină, că acreditarea acestei idei ar duce la încălcarea obligației fundamentale a prefectului, de a asigura respectarea legilor, ceea ce nu poate fi acceptat. Pentru a se evita producerea unor efecte ireparabile, Constituția prevede principiul **suspendării de drept a actului atacat,** fiind astfel consacrată o normă de protecție atât a persoanei în fața unor eventuale abuzuri ale autorității administrației publice locale, cât şi a intereselor naționale în raport cu cele locale[2]. În ceea ce priveşte **obiectul acțiunii**[3] **introductive de instanță,** apreciem şi noi, în acord cu opiniile exprimate în doctrină, că aceasta se limitează la **anularea totală sau parțială a actului administrativ,** precum şi **obligarea autorității publice de a soluționa cererea care îi este adresată,** prefectul neputând solicita plata unor despăgubiri cu caracter material sau moral, deoarece această posibilitate a fost recunoscută de lege numai persoanelor fizice sau juridice care se consideră vătămate în drepturi sau în interesele lor legitime[4].

d) prefectul este **garantul respectării legii şi a ordinii publice pe plan local,** atribut conferit prin art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004, cu modificările şi completările ulterioare[5].

§ 3. Aspecte de drept comparat

3.1. Prefectul în unele din fostele state socialiste

În **Bulgaria** regăsim instituția **guvernatorului regional,** al cărui statut ne determină să îl asimilăm celui exercitat de prefect. Astfel, conform art. 143, guvernatorul regional este **numit de Consiliul de Miniştri**, care este corespondentul Guvernului la noi şi în alte state. El *asigură punerea în aplicare a politicilor statului, protejarea intereselor naționale, a legii şi a ordinii publice şi exercită controlul administrativ.*

Constituția **Estoniei,** deşi nu face trimitere expresă la instituția prefectului, ea face referire, în art. 160, la *organizarea autorităților locale şi* ***supravegherea activității acestora,*** care se reglementează prin lege, ceea ce ne determină să considerăm norma respectivă ca trimițând în mod implicit la instituția prefectului.

---

[1] O. Puie, *Controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect asupra actelor administrative ale autorităților administrației publice locale în contextul Constituției revizuite, al Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale şi al Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, pp. 128-141.

[2] A. Iorgovan în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituția României comentată şi adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 276.

[3] Pentru dezvoltări, a se vedea N.R. Stoian, *Prefectul ca subiect de sezină a instanței judecătoreşti,* în Revista de Drept Public nr. 3/2014.

[4] L. Giurgiu, *Evoluții recente în procesul legislativ de modernizare a administrației publice româneşti, cu privire specială la controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 347.

[5] Pentru o analiză de ansamblu a acestei reglementări, v. C. Furtună, *Privire de ansamblu asupra legii privind instituția prefectului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, pp. 104-106.

Constituția **Letoniei** (adoptată în 1922 şi repusă în vigoare în 1993) face trimitere la **reprezentantul Guvernului.** Astfel, art. 123 alin. (2) prevede că *„respectarea Constituției şi a legilor, precum şi executarea deciziilor Guvernului de către localități sunt supravegheate de către **reprezentanții Guvernului numiți în teritoriu".*** Acelaşi text prevede în continuare că *„atribuțiile **reprezentantului Guvernului** şi procedura de exercitare a acestora sunt stabilite prin lege".* Am subliniat în text trimiterea la *reprezentantul Guvernului,* pentru a scoate în evidență nu doar existența acestora, ci şi statutul care este similar prefectului din țara noastră, de **reprezentant** al **Guvernului în teritoriu.**

3.2. Prefectul în unele republici din Uniunea Europeană

Exercitarea unui control de legalitate din partea reprezentantului centrului asupra activității autorităților autonome se regăseşte în toate statele de drept. De regulă, chiar în Constituții sunt consacrate reglementări exprese privind acest control şi organul care îl exercită. De exemplu, în **Constituția Italiei** este reglementat **controlul legalității actelor administrative** atât la nivelul **regiunilor,** cât şi al **provinciilor** şi **comunelor.** Astfel, art. 125 prevede că, la **nivelul regiunilor,** controlul legalității actelor administrative se exercită într-o formă descentralizată, de către un **organ de stat,** în modalitățile şi limitele stabilite de legile Republicii, fiind admis, în anumite cazuri, şi un **control de fond,** dar numai cu scopul de a iniția o nouă examinare a deciziei consiliului regional, pe baza unei solicitări motivate. Potrivit art. 130, controlul de legalitate al actelor adoptate de provincii, comune şi celelalte instituții locale se exercită tot într-o formă descentralizată, dar de către un **organ al regiunii,** conform modalităților stabilite prin legile Republicii.

În **Franța,** până în 1982, statul exercita asupra colectivităților locale un control foarte riguros, care era calificat prin sintagma **tutelă administrativă,** prin intermediul **prefectului,** care exercita atât un control *a priori,* cât şi unul *a posteriori.* În anul 1982 a fost adoptată Legea privind drepturile şi libertățile comunelor, departamentelor şi regiunilor, cunoscută sub numele de **„legea descentralizării",** care, printre altele, elimină noțiunea de „tutelă administrativă", pe care o înlocuieşte cu un **control de legalitate** exercitat de **prefect** *a posteriori.* Prefectul pierde dreptul de a anula actele autorităților locale, el dispunând numai de posibilitatea de a ataca, în fața tribunalului administrativ, actele pe care le consideră ilegale, ca şi în sistemul constituțional românesc actual. Prefectul este astfel reprezentantul fiecărui minister şi al Guvernului în teritoriu, pentru a contribui la executarea legilor şi a celorlalte reglementări, pentru a asigura controlul administrativ şi al legalității actelor comunelor, departamentelor şi al stabilimentelor publice din departament şi pentru anumite intervenții statale în domeniul economic[1]. **Constituția Germaniei** prevede în art. 84 alin. (3)[1] că Guvernul Federal exercită **controlul** ca landurile să execute legile federale conform dreptului în vigoare. Constituția recunoaşte **Guvernului** dreptul de a trimite **delegați la autoritățile superioare ale landurilor,** cu încuviințarea acestora (în cazul în care încuviințarea este refuzată, cu cea a Consiliului Federal, Bundesrat), precum şi la **autoritățile subordonate.** Din punct de vedere administrativ teritorial, Germania este organizată în **16 landuri** (state federale, care alcătuiesc federația), în **arondismente**

[1] I. Vida, *Puterea executivă şi administrația publică, op. cit.,* p. 182.

(în număr de 323) şi **comune** (în număr de 14.865). Asupra **actelor administrative ale arondismentului** se exercită un **control** din partea unui organ intermediar deconcentrat al landului, aflat în subordinea directă a ministrului de interne al landului. Acest control este unul **de legalitate,** care se exercită *a posteriori* şi este reglementat prin lege de fiecare land. Acelaşi **control de legalitate** cu caracter *a posteriori* se exercită şi în **Austria** asupra actelor administrative ale autorităţilor comunale de către **prefect**, care este numit de Guvern şi reprezintă landul şi federaţia.

În **Grecia** (sau **Republica Elenă**), Constituţia din 1975 prevede în art. 102 alin. (4) că *„statul exercită **controlul de tutelă** asupra organelor administraţiei locale, care constă exclusiv în controlul de legalitate şi nu va putea împiedica iniţiativa şi libertatea de acţiune a acestora. Controlul de legalitate se exercită astfel cum este prevăzut de lege".*

Constituţia **Republicii Polone** (adoptată în 1997) consacră în art. 171 alin. (1) principiul conform căruia *„acţiunile unităţilor administraţiei publice locale sunt supuse controlului legalităţii",* acesta realizându-se de către **primul-ministru** şi **voievozi.** Precizăm că **voievodul** este reprezentantul Consiliului de Miniştri (al Guvernului) în voievodat.

Portugalia, potrivit Constituţiei din 1976, una dintre cele mai dezvoltate din Europa (are 296 de articole), este organizată în **parohii, municipalităţi** şi **regiuni administrative,** existând şi **două regiuni autonome, Insulele Azore** şi **Madeira.** Organele administraţiei publice locale includ o **adunarea aleasă** şi un **organ executiv colegial,** care este responsabil în faţa adunării. Adunările alese, cum rezultă şi din denumirea lor, se constituie prin sufragiu universal, direct şi secret, al cetăţenilor cu drept de vot dintr-o autoritate locală, potrivit sistemului reprezentării proporţionale. Art. 262 al Constituţiei reglementează **reprezentanţii Guvernului,** care sunt numiţi în fiecare regiune şi ale căror atribuţii se extind la autorităţile locale din zona respectivă.

3.3. Prefectul în unele din monarhiile constituţionale din Uniunea Europeană

Constituţia Spaniei, fără a conţine prevederi speciale, face referire la un **control al activităţii organelor comunităţilor autonome** (în art. 153), care se exercită, pe lângă alte autorităţi (Tribunalul Constituţional, jurisdicţia contencios-administrativă, Curtea de Conturi), şi de **Guvern.** Administraţia statului în teritoriul comunităţilor autonome este **condusă** şi **coordonată** de un **delegat numit de Guvern.** Actele administrative ale colectivităţilor locale sunt supuse unui **control,** care are caracter ***a posteriori*** şi se exercită, la nivelul **regiunii,** de **un organ special al Guvernului**, iar pentru **colectivităţile teritoriale de nivel inferior**, de către **delegatul Guvernului de la nivel provincial**[1].

Constituţia **Marelui Ducat de Luxemburg** face şi ea trimitere, în art. 107 alin. (6), la **activitatea de supraveghere a administraţiei comunale.** Aceasta este competentă să efectueze controlul asupra actelor autorităţilor comunale, pe probleme de legalitate , *„fără a aduce atingere atribuţiilor tribunalelor judiciare sau de contencios administrativ".*

În Constituţia Regatului Ţărilor de Jos, adoptată în 1983, se face trimitere la **Comisarul Regelui,** care este, în mod evident, numit de rege, care *„poate fi însărcinat*

[1] L.C. Kund, *Administraţia publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc, op. cit.*, p. 162.

prin lege cu aplicarea instrucțiunilor oficiale date de Guvern". Administrația locală este reprezentată de **consilii provinciale, consilii locale** şi **primari.** Asupra activităților organelor administrative se exercită un **control** care este reglementat prin lege.

3.4. Prefectul potrivit Cartei Europene a autonomiei locale

La nivel european, în Carta europeană a autonomiei locale regăsim art. 8 consacrat **controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale,** care *nu poate fi exercitat decât în formele şi în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege* şi trebuie să aibă ca **obiectiv** numai *asigurarea* ***respectării legalității şi principiilor constituționale.*** Un asemenea principiu se regăseşte şi în legislația românească, în art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004, care prevede în mod expres că prefectul este *„garantul respectării legii şi a ordinii publice în județ".* Potrivit Cartei, controlul administrativ poate să includă şi un **control de oportunitate**, atunci când este realizat de autoritățile ierarhic superioare, în ceea ce priveşte sarcinile a căror executare este delegată administrației publice locale. Exercitarea acestui control este guvernată de respectarea unei **proporționalități** între amploarea intervenției autorității de control şi importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze. Principiul proporționalității este înscris şi în Constituția României în art. 53, care reglementează regimul restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți, între dimensiunile acestui regim regăsindu-se şi **proporționalitatea** între **măsura de restrângere** şi **cauza** care a determinat-o.

§ 4. Raporturile dintre prefect şi autoritățile autonome locale

După cum am avut prilejul să arătăm încă din partea de început consacrată analizei administrației publice locale, în conformitate cu art. 123 alin. (4) din Constituție, text nou introdus prin Legea nr. 429/2003, între prefect, pe de o parte, şi consiliile locale şi primari, consiliile județene şi preşedinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare. Dispoziția este reluată, într-o formulare identică, de art. 11 din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituția prefectului[1]. Raporturile dintre ele sunt *de colaborare, aşa încât prefectul, pe de o parte, şi autoritățile administrației publice locale, pe de altă parte, să-şi desfăşoare activitatea fără presiuni şi imixtiuni*[2]. Statutul de reprezentant al Guvernului în teritoriu îi conferă prefectului aptitudinea de a veghea pentru ca activitatea consiliilor locale şi a primarilor, a consiliilor județene şi a preşedinților consiliilor județene să se desfăşoare în conformitate cu prevederile legale.

În realizarea acestui rol, prefectul poate ataca actele autorităților locale pe care le consideră nelegale, îndeplinind funcția de *organ de tutelă administrativă.* Noțiunea de *„tutelă administrativă",* în accepțiunea largă, e definită în doctrină drept *„supravegherea exercitată de Guvern, în virtutea atribuțiilor sale de conducere generală a administrației publice asupra respectării legalității de către autoritățile administrației publice locale, precum şi de către alte autorități sau instituții ale administrației publice,*

[1] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.
[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2004, p. 220.

organizate la nivel local sau central, fie prin reprezentantul său local, prefectul, fie prin intermediul unor organe ale administrației publice centrale organizate în subordinea sa, sau a ministerelor, precum Agenția Națională a Funcționarilor Publici, potrivit competențelor materiale şi teritoriale ale acestora"[1]. Împărtăşim această viziune, în contextul în care *tutela administrativă* nu mai poate fi percepută restrâns, prin raportare la acțiunea prefectului asupra actelor administrației locale. Trebuie admisă şi **accepțiunea largă,** care vizează orice control judecătoresc declanşat de către un organ central, cum este acțiunea formulată de către preşedintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, dar şi controlul de legalitate a actelor administrative care emană de la organele aflate sub controlul lor. De altfel, doctrina a semnalat că *„acest tip de control se află în plină expansiune, în condițiile în care diferite părți componente ale sistemului administrației se organizează şi vor funcționa autonom"*[2].

§ 5. Numirea şi eliberarea din funcție a prefectului şi a subprefectului

Art. 123 alin. (1) prevede că „*Guvernul **numeşte un prefect*** în fiecare județ şi în municipiul Bucureşti". În baza textului constituțional, numirea, ca şi eliberarea din funcție a prefectului se fac prin hotărâre a Guvernului. Propunerea în vederea numirii aparține Ministerului Afacerilor Interne, potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 340/2004. Legea impune condiția pentru prefect de a avea studii superioare de lungă durată. Dat fiind faptul că prefectul are statut juridic de înalt funcționar public, rezultă că el se supune prevederilor Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările şi completările ulterioare[3], numirea lui în funcție se face sau ar trebui să se facă, în urma promovării unui concurs sau examen, organizat în condițiile acestei legi şi ale H.G. nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcționarilor publici[4].

Prin ultimul Proiect al Legii de revizuire a Constituției, la care ne-am mai raportat, dar care a fost declarat neconstituțional de către Curtea Constituțională[5], astfel încât, în prezent, problema revizuirii Constituției a rămas, am putea spune, „în expectativă", se propunea constituționalizarea statutului subprefectului de o manieră care îl asimila cu cel al prefectului[6]. Deşi decizia Curții Constituționale nu viza direct dispozițiile referitoare la prefect şi subprefect, ne menținem opinia că ele aveau şi o parte pozitivă, prin crearea unei secțiuni distincte în capitolul V al titlului III, care era consacrată *administrației de stat din teritoriu,* dar şi aspecte care erau exagerate, prin consacrarea unui statut identic pentru prefect şi subprefect. Apreciem că subprefectul, în calitate de adjunct al prefectului, nu trebuie să fie recunoscut la nivel constituțional pentru motivele deja prezentate.

---

[1] L. Tomescu-Bezeriță, *Tutela administrativă, op. cit.*, p. 73.
[2] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 183.
[3] Republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.
[4] M. Of. nr. 530 din 14 iulie 2008.
[5] Prin Decizia C.C.R. nr. 80/2014, publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014.
[6] N.R. Stoian, *Instituția Prefectului din perspectiva revizuirii Constituției,* în *Tendințe..., op. cit.*, p. 458.

§ 6. Depolitizarea şi profesionalizarea funcţiei de prefect. Tendinţe actuale

Potrivit legislaţiei actuale, prefectul şi subprefectul fac parte din categoria **înalţilor funcţionari publici**. Această calitate le-a fost conferită în anul 2003, prin Legea nr. 161/2003[1], care a modificat, printre altele, şi Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici. Prefectul şi subprefectul sunt **înalţi funcţionari publici,** cărora legea le interzice să facă parte din partide politice sau din organizaţii cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic ca al partidelor politice, sub sancţiunea destituirii din funcţia publică.

Transformarea prefecţilor şi a subprefecţilor din oameni politici în înalţi funcţionari publici a fost concepută ca un **proces de profesionalizare a funcţiei de prefect şi subprefect,** dimensiune a reformei în administraţia publică. Un asemenea statut au prefecţii în Franţa şi a existat şi în România în prima jumătate a secolului al XX-lea, astfel încât practic s-a revenit la tradiţii şi s-a valorificat o experienţă care s-a dovedit benefică în alte state[2].

Legea nr. 188/1999, astfel cum a fost ea modificată prin Legea nr. 161/2003, prevedea că *în funcţiile de prefect şi subprefect pot fi numite persoane care îndeplinesc condiţiile pentru a fi înalţi funcţionari publici, începând cu anul 2006, în mod eşalonat, pe baza hotărârii de Guvern.* După cum rezultă din textul mai sus citat, transformarea prefecţilor în înalţi funcţionari publici nu a fost şi nici nu putea fi concepută ca un proces mecanic, formal, cum din păcate s-a întâmplat în realitate. Legea impunea, în primul rând, ca persoanele respective să întrunească acele condiţii care sunt cerute pentru înalţii funcţionari publici, iar recrutarea urma să se facă prin examen, organizat în condiţiile legii. De aceea, se vorbea şi despre faptul că numirea se va face în mod eşalonat, pe măsură ce se vor organiza concursuri de recrutare şi aceste concursuri vor fi promovate. Prin O.U.G. nr. 179/2005 s-a abandonat spiritul acestei reglementări, prin art. III care prevedea că *prefecţii în funcţie la data intrării în vigoare a ordonanţei, precum şi cei care vor ocupa posturile rămase vacante după data intrării în vigoare a prezentei ordonanţe şi până la 31 decembrie 2005 pot fi numiţi în funcţii publice de prefect, în urma promovării unui examen de atestare pe post.* Un examen de atestare similar a fost prevăzut şi pentru subprefecţii care se aflau în funcţie, iar foştii secretari generali ai prefecturilor, în funcţie la data de 31 decembrie 2005, ca urmare a promovării concursului sau examenului organizat pentru ocuparea funcţiei publice respective, sunt numiţi în funcţia publică de subprefect începând cu data de 1 ianuarie 2006. Problema este că *prefecţii în funcţie* la care se referă textul respectiv, ca şi subprefecţii de altfel, ocupaseră funcţiile respective ca oameni politici, în urma unor negocieri politice, astfel încât ei nu aveau aptitudinea de a deveni, printr-un simplu examen de atestare pe post, din oameni politici înalţi funcţionari publici, cărora legea le interzice să facă parte din partide politice, sub sancţiunea destituirii din funcţie. Precizăm că *„examenul de atestare pe post a fost*

[1] Publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

[2] R.P. Postelnicu, *Propuneri privind profesionalizarea funcţiei de prefect. Locul şi rolul prefectului în sistemul administraţiei publice din România,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003, pp. 81-85; V.D. Ungureanu, *Consideraţii privind noile reglementări ale funcţiei de prefect în contextul Legii nr. 161/2003,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003, pp. 86-88.

gestionat de comisia pentru recrutarea înalților funcționari publici, numită prim decizie a prim-ministrului"[1].

Cât privește semnificația unui **examen de atestare pe post,** de esența lui este faptul că, prin intermediul unei atestări, se urmărește să se confirme sau să se infirme o situație juridică preexistentă – menținerea într-o funcție a unei anumite persoane, nu dobândirea unui statut pe care persoana respectivă nu l-a avut niciodată. De aceea, în opinia noastră, era necesar să se organizeze concursuri pentru ocuparea funcțiilor de prefecți ca înalți funcționari publici, care să fie gestionate de Comisia specială pentru înalții funcționari publici. Din păcate, acest lucru nu s-a întâmplat, fiind astfel trădată nu numai voința legiuitorului, ci și legitimitatea procesului în sine, rezultând o formă fără fond, care, în opinia noastră, nu mai justifică recunoașterea unei voințe politice ferme de a se realiza un proces autentic de profesionalizare a funcției de prefect.

Constatăm astfel că numirea primilor prefecți ca înalți funcționari publici s-a făcut într-un mod atipic, am putea spune, prin susținerea unui examen de atestare pe post a celor care, anterior adoptării O.U.G. nr. 179/2005, fuseseră numiți ca prefecți prin negocieri politice ale celor patru formațiuni care constituiau, la acea dată, arcul guvernamental. În ceea ce ne privește, am criticat acea procedură, în cadrul dezbaterilor parlamentare care au avut loc în Senat[2], pe considerentul că ea este contrară Legii nr. 188/1999, care prevede că intrarea în corpul funcționarilor publici se face prin concurs sau examen. Cu atât mai mult, dobândirea statutului de înalt funcționar public, care este cel mai înalt la care poate accede o persoană în cariera sa administrativă, trebuie să aibă la bază o selecție riguroasă, realizată prin concurs.

Având în vedere unele aspecte criticabile ale practicii administrative, inclusiv cele semnalate de noi, unii autori sunt sceptici în ceea ce privește existența unei reale profesionalizări a funcției de prefect, care continuă să rămână mai degrabă politică, aflată la voința puterii executive, decât una profesională. Garanțiile acordate prefecților în materia stabilității carierei lor sunt slabe, schimbarea din funcție putând fi decisă de Guvern, de regulă, din rațiuni politice, mascate de o așa-zisă mobilitate în funcție[3].

Prin modificările care s-au adus Legii nr. 340/2004 prin O.U.G. nr. 179/2005 a fost desființată funcția de secretar general al prefecturii și a fost înființată o nouă funcție de subprefect, iar secretarii generali care dobândiseră acest statut în baza unui concurs organizat în condițiile legii au fost numiți direct, prin efectul legii, ca subprefecți. Prefectul este ajutat în activitatea sa de doi subprefecți, care sunt numiți în funcție prin decizie a primului-ministru, la propunerea prefectului și a Ministerului Afacerilor Interne. Legea impune pentru subprefect condiția de a avea studii superioare, fără a mai preciza tipul acestora, rezultând că poate fi vorba atât despre studii superioare de lungă durată, cât și de scurtă durată.

Prin proiectul Codului administrativ, care la data redactării prezentului tratat se află în fază de adoptare, se propune revenirea la situația existentă până în anul 2003 și, respectiv, 2005, când a devenit efectivă norma juridică privind calitatea de înalt funcționar public a prefectului și subprefectului, respectiv redobândirea statutului de

---

[1] E.L. Cătană, *Drept administrativ, op, cit,* p. 133.

[2] La data adoptării legii respective, exercitam mandatul de senator în legislatura 2004-2008.

[3] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, pp. 99-101; I. Alexe, *Principiul neutralității politice în privința numirii înalților funcționari publici,* în E. Bălan, C. Iftene (coord.), *Administrația și puterea politică – tendințe și evoluții în spațiul public european,* Ed. Comunicare.ro, București, 2013, pp. 122-136.

demnitari politici a acestora. Reacțiile nu au întârziat să apară la nivelul dezbaterii publice, condamnându-se, într-un mod discutabil, în opinia noastră, faptul că se dorește întoarcerea la o etapă întunecată din istoria României postdecembriste, când funcțiile respective erau politizate, ceea ce nu ar fi de dorit. Apreciem că lucrurile trebuie cântărite cu o balanță dreaptă. Așa cum ne-am exprimat și în intervenția noastră susținută în cadrul Conferinței „Codificarea dreptului administrativ" organizată de S.N.S.P.A.[1], s-a putut observa că, deși la nivel legislativ lucrurile stăteau într-un anumit fel, fiind conferit statutul de înalți funcționari publici prefecților și subprefecților, în realitate acest lucru nu se întâmpla, nu erau respectate elementele esențiale ale unui asemenea statut în procedura de recrutare, de eliberare din funcție și în activitatea propriu-zisă a prefecților și subprefecților. Este suficient să ne raportăm la numirea în funcțiile de prefect sau subprefect care, potrivit Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici[2], trebuie să se realizeze în urma unui **concurs național,** organizat de către o **comisie națională,** numită de primul-ministru, care să reunească reputați teoreticieni și practicieni în administrația publică. În realitate, numirile în astfel de funcții s-au făcut într-un mod atipic, au vizat persoane care nu întruneau, la data numirii, condițiile cerute de lege pentru ocuparea funcțiilor respective, pe care, de regulă, le-a „acoperit" ulterior, iar schimbarea guvernelor a atras întotdeauna și schimbarea din funcție a foștilor prefecți și subprefecți. Procedura de schimbare din funcție s-a realizat prin *aplicarea mobilității* care, cum s-a exprimat critic doctrina, s-a transformat din modalitate de modificare a raportului de serviciu într-una de încetare a acestuia, ceea ce a reprezentat o denaturare, în final, a instituției în ansamblul său[3]. Toate aceste realități, aflate la antipodul reglementării legale, ne îndrituiesc să ne întrebăm ce este de făcut și ce soluții legislative ar trebui să fie promovate în viitor. Evident că, în calitate de apărători ai funcției publice, de slujitori ai acesteia, ne-am dori să avem de-a face cu o profesionalizare autentică a prefectului și subprefectului, cu o compatibilitate între norma legală și practica administrativă și guvernamentală. Însă în cei peste 12 ani trecuți de la adoptarea O.U.G. nr. 179/2005 nu numai că nu s-a înregistrat niciun progres, dar putem spune chiar că am regresat în acest domeniu, ceea ce ne determină să apreciem că nu se întrevăd premisele pentru a putea menține în spațiul administrativ românesc calitatea de înalt funcționar public pentru prefect și subprefect. De aceea, credem că o soluție onestă, în care prefectul și subprefectul să redevină, normativ, ceea ce sunt în realitate este preferabilă uneia demagogice, în care una promovăm prin lege și alta se întâmplă în realitate. O asemenea soluție nu vine în conflict nici cu norma constituțională de la art. 123, prin care prefectul este reprezentant al Guvernului în plan teritorial, în fiecare județ și în municipiul București. Cum Guvernul este un organ eminamente politic, este posibil ca și reprezentantul său în teritoriu să aibă un statut similar. Rămâne însă deschisă

[1] Conferința a avut denumirea *Codificarea administrativă – abordări doctrinare și cerințe practice,* a fost organizată, în parteneriat, de către Școala Națională de Științe Politice și Administrative (S.N.S.P.A.), Societatea Academică de Științe Administrative (S.A.S.A.), Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", Institutul de Științe Administrative al Republicii Moldova, Camera de Comerț și Industrie a Municipiului București, cu sprijinul Ministerului Educației Naționale, și a avut loc în ziua de 20 octombrie 2017, iar discuțiile și lucrările prezentate au fost publicate în volumul omonim apărut la Ed. Wolters Kluwer, având ca și coordonatori pe profesorii Emil Bălan, Cristi Iftene, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu, București, 2018.

[2] Republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

[3] A se vedea I. Alexe, *Mobilitatea înalților funcționari publici, modalitate de modificare sau de încetare a raporturilor de serviciu?,* în Revista de Drept Public nr. 4/2009, pp. 43-51.

perspectiva ca, în condițiile maturizării, democrației românești ale consolidării noastre democratice, să se introducă în mod real, legislativ și instituțional prefectul și subprefectul ca înalți funcționari publici.

Corelativ, este necesar să se reintroducă, iar proiectul de Cod administrativ face acest lucru, **funcția de secretar general al prefecturii**[1], care să fie un autentic funcționar public, din categoria înalților funcționari publici, urmând ca acesta să fie exponentul principal al ideii de profesionalizare de la nivelul instituției prefectului.

§ 7. Regimul incompatibilităților funcției de prefect și subprefect

Incompatibilitățile mai sunt denumite în doctrină *incapacități speciale* sau *interdicții* și constituie *„un obstacol în calea cumulului de funcții"*[2]. După cum susține același distins autor, ele trebuie să presupună *un motiv întemeiat și special spre a fi consacrate legal.* Pentru funcția de prefect, incompatibilitățile sunt stabilite prin secțiunea a III-a, cap. III, titlul IV, cartea I din Legea nr. 161/2003[3]. Astfel, art. 85 din lege, așa cum a fost modificat prin Legea nr. 87/2017, prevede că funcția de prefect este incompatibilă cu: calitatea de deputat sau senator; funcția de primar și viceprimar, primar general și viceprimar general al municipiului București; funcția de consilier local sau de consilier județean; o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial; funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru în consiliul de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice; funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute anterior; funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale aceloraşi societăți comerciale; funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale; calitatea de comerciant persoană fizică; calitatea de membru al unui grup de interes economic; o funcție politică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte. Prefecții și subprefecții pot deține funcții sau exercita activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar artistice. Legea îi obligă ca, la numirea în funcție, să declare că nu se află într-o situație de incompatibilitate. În cazul în care, în timpul exercitării funcției, apare unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege, constatarea cazului respectiv se face de către ministerul de resort, respectiv ministrul de interne, care îl informează la rândul său pe primul-ministru, pentru ca acesta să dispună măsurile necesare.

---

[1] Funcția de secretar general al prefecturii a fost desființată prin O.U.G. nr. 179/2005.

[2] I.T. Ştefănescu, *Dreptul muncii, op. cit.*, ed. a IV-a, p. 256.

[3] I.E. Roman, *Modificări aduse instituției prefectului prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, modificată prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției și prin Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului,* articol apărut în lucrarea Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 360-367.

§ 8. Atribuțiile prefectului

Activitatea prefectului este guvernată de mai multe **principii**, pe care le regăsim reglementate în art. 5 al Legii nr. 340/2004, respectiv: **legalitatea, imparțialitatea şi obiectivitatea; transparența şi liberul acces la informațiile de interes public; eficiența; responsabilitatea; profesionalizarea şi orientarea către cetățean.**

Legea se rezumă să enumere principiile care guvernează activitatea prefectului, fără să determine conținutul acestor principii. Este adevărat că misiunea legiuitorului nu este neapărat aceea de a da definiții, însă, din păcate, în procesul normativ din țara noastră, constatăm că prea adeseori se procedează astfel, ajungându-se să ne raportăm la reguli, principii, instituții cărora nu li se cunoaşte semnificația. Acest aspect reprezintă, în opinia noastră, un argument în plus care susține utilitatea adoptării unui Cod administrativ, în care să se regăsească definite conceptele fundamentale cu care operăm în domeniul dreptului administrativ, pentru a determina mai eficient regimul sau, după caz, statutul juridic al instituțiilor specifice acestei ramuri de drept.

Aceste principii sunt în acord cu valorile instituite la nivel european şi avem în vedere chiar art. 2 al Tratatului de la Lisabona, care prevede că „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum şi pe respectarea statului de drept". Legea recunoaşte instituției prefectului **capacitatea juridică de drept public**, care se exercită în exclusivitate de prefect. Instituția prefectului dispune şi de o **capacitate juridică de drept civil**, formată din totalitatea drepturilor şi obligațiilor civile, care se poate exercita nu numai de către prefect, ci şi de persoane desemnate de acesta prin ordin. Atribuțiile prefectului sunt, din punctul de vedere al izvorului lor, de mai multe categorii:

a) atribuții prevăzute de Constituție;

b) atribuții prevăzute de Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului, cu modificările ulterioare;

c) atribuții prevăzute de alte acte normative;

d) însărcinările date de Guvern.

Sfera principalelor atribuții care revin prefectului o regăsim consacrată de Legea nr. 340/2004, cu modificările şi completările ulterioare, după cum urmează:

– asigură, la nivelul județului şi al municipiului Bucureşti, aplicarea şi respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor şi hotărârilor Guvernului şi a celorlalte acte normative, precum şi a ordinii publice;

– acționează pentru realizarea obiectivelor cuprinse în programul de guvernare;

– acționează pentru asigurarea climatului de pace socială, menținerea unei comunicări permanente cu toate nivelurile, acordând o atenție deosebită şi constantă prevenirii tensiunilor sociale;

– colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială;

– verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului;

– asigură, împreună cu autorităților şi organele abilitate, ducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de pregătire şi intervenție pentru situații de urgență;

– dispune, în calitate de preşedinte al comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea şi gestionarea acestora şi foloseşte în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație;

– utilizează, în calitate de şef al protecţiei civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat şi baza logistică de intervenţie în situaţii de criză, în scopul desfăşurării în bune condiţii a acestei activităţi;

– asigură realizarea planului de măsuri pentru integrarea europeană;

– dispune măsuri de aplicare a politicilor naţionale hotărâte de Guvern şi a politicilor de integrare europeană;

– dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracţiunilor şi apărarea drepturilor şi a siguranţei cetăţenilor, prin organele abilitate;

- hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituţii similare din ţară şi din străinătate, în vederea promovării intereselor comune;

- asigură folosirea în condiţiile legii a limbii materne în raporturile cu cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale şi serviciile publice deconcentrate în unităţile administrativ-teritoriale în care aceştia au o pondere de peste 20%.

Cum menţionam deja, legea-cadru nu epuizează sfera atribuţiilor pentru prefect, lăsând posibilitatea ca aceasta să fie extinsă prin alte acte normative.

Fiecare din aceste atribuţii are semnificaţia ei, dar ne vom opri în cele ce urmează asupra celor care generează probleme juridice interesante, controverse şi dispute în literatura de specialitate. Avem în vederea atribuţia de **a verifica legalitatea actelor consiliului local, primarului şi consiliului judeţean, în baza art. 123 alin. (5) din Constituţie** raportat la art. 3 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ şi la prevederile legii-cadru privind prefectul şi instituţia prefectului. Între autorităţile ale căror acte fac obiectul controlului de legalitate exercitat de prefect nu se regăsesc şi **actele preşedintelui consiliului judeţean.** Acest lucru a determinat în doctrină clarificarea problemei **dacă actele preşedintelui consiliului judeţean sunt sau nu supuse controlului de legalitate exercitat de prefect.** Discuţia este laborioasă şi ar putea face obiectul unui studiu de sine stătător sau al unei cercetări doctorale, ceea ce, evident nu ne propunem. Controversa a fost alimentată şi de lipsa de coerenţă a dispoziţiilor constituţionale care reglementează autorităţile administraţiei publice locale şi judeţene, pe de o parte, respectiv art. 121 şi art. 122, cu cele care sunt consacrate prefectului, cu precădere alin. (4) şi (5) ale art. 123[1]. Spunem aceasta deoarece, **în vreme ce art. 121 şi art. 122 nu-l enumeră pe preşedintele consiliului judeţean printre autorităţile administraţiei publice locale şi judeţene**, ceea ce poate determina concluzia că **nu-l califică drept autoritate a administraţiei publice din judeţ, art. 123 alin. (4) face implicit acest lucru, atunci când stabileşte autorităţile publice în legătură cu care prefectul nu se află în raporturi de subordonare.** Între acestea se regăseşte enumerat şi **preşedintele consiliului judeţean.** Toate acestea determină, în opinia noastră, concluzia că **prefectul poate ataca şi actele preşedintelui consiliului judeţean în faţa instanţei de contencios administrativ.** O asemenea concluzie a fost exprimată încă din 1992, în primul comentariu al Constituţiei, când nu avusese încă loc revizuirea articolului privitor la prefect (fostul art. 122, devenit art. 123 după revizuire şi republicare). În comentarea art. 122, regretatul nostru profesor susţine că, în calitate de *autoritate de supraveghere a respectării legalităţii de către autorităţile administraţiei publice locale, prefectul are dreptul să atace în contenciosul administrativ orice act al unui consiliu (local sau judeţean), al unui primar sau al oricărui organ executiv creat, potrivit legii, la nivel judeţean, atunci când apreciază că acesta este ilegal*[2].

---

[1] Cu privire la această problemă, a se vedea partea consacrată preşedintelui consiliului judeţean.

[2] A. Iorgovan în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituţia României – comentată şi adnotată*, R.A. Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 276.

Prerogativa pe care o exercită prefectul de a controla legalitatea actelor administrației publice locale şi județene poartă denumirea doctrinară, dar şi legală (art. 3 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ) de **tutelă administrativă.** Un asemenea control, cum se atrage atenția în doctrină, *„nu este un control ierarhic, iar în exercitarea lui, prefectul nu poate lua măsura anulării actului pe care îl consideră nelegal, ci poate doar sesiza instanța de contencios administrativ, singura competentă să se pronunțe asupra legalității actului"*[1].

Pentru aceste succinte argumente, apreciem că, mai ales în actualul context constituțional şi legal, trebuie recunoscută *„competența prefectului de a exercita controlul de legalitate asupra dispozițiilor emise de președintele consiliului județean"*[2].

În egală măsură, legea recunoaşte prefectului şi **posibilitatea de a solicita instituțiilor publice şi autorităților administrației publice locale date şi informații** pe care **acestea sunt obligate să i le transmită gratuit şi cu celeritate,** în măsura în care le apreciază ca fiind necesare în exercitarea atribuțiilor sale.

Am menționat anterior că prefectul are, printre atribuțiile sale, şi pe cele care vizează situații de urgență, de criză şi de protecție civilă. Este posibil ca amploarea şi gravitatea unor astfel de situații să depăşească posibilitățile prefectului de a le gestiona corespunzător, în egală măsură în care efectele perturbatoare pe care le produc pot viza întregul județ şi zone limitrofe, pot afecta grav viața comunităților locale din respectiva zonă . De aceea, legea prevede că, în astfel de situații, legea obligă la o colaborare între prefect şi structurile ministerului de resort, respectiv Ministerul de Interne. Acest minister are obligația, pe de o parte, să-l informeze, iar pe de alta, să-l sprijine pe prefect pentru rezolvarea oricărei probleme care pune în pericol sau afectează *siguranța populației, a bunurilor, a valorilor şi a mediului înconjurător.*

§ 9. Actele prefectului

Este important de semnalat că legea acordă o importanță deosebită acestei materii, căreia îi consacră un întreg titlu, titlul IV, care poartă denumirea *Actele prefectului.*

În exercitarea atribuțiilor sale, prefectul emite **ordine,** care sunt acte administrative, ce pot avea atât **caracter normativ,** cât şi **caracter individual**[3]. Pentru cele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate, prefectul are obligația să consulte în prealabil conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe ale administrației publice centrale din județe. Referitor la operațiunea de consultare, în literatura de specialitate s-a exprimat o opinie critică, în sensul că ar fi fost necesar să se renunțe *la consultare* şi să se prevadă, în locul acesteia, *emiterea unui aviz* sau *acord*[4]. Este, în opinia noastră, discutabilă o asemenea propunere, dat fiind faptul că **prefectul conduce serviciile publice deconcentrate,** iar **solicitarea unui *aviz* sau *acord* apreciem că ar denatura astfel de**

---

[1] B. Vasilescu, *Controverse legate de competența prefectului de a exercita controlul de legalitate asupra dispozițiilor emise de președintele consiliului județean,* în Dreptul nr. 10/2011, p. 133.

[2] B. Vasilescu, *Controverse legate de competența prefectului de a exercita controlul de legalitate asupra dispozițiilor emise de președintele consiliului județean, art. cit.,* p. 136.

[3] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiința administrației,* Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 224.

[4] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 292.

raporturi, ar crea confuzii cu privire la modul lor de exercitare. Spunem aceasta deoarece este greu de fundamentat, din punct de vedere juridic, solicitarea de către un organ supraordonat a unui aviz sau acord de la un organ subordonat, chiar dacă este vorba despre o **subordonare pe orizontală** între prefect şi serviciile deconcentrate, în contextul în care **subordonarea pe verticală** se realizează între serviciile deconcentrate şi ministere şi celelalte organe ale administraţiei centrale de specialitate.

Ordinele cu caracter normativ devin executorii după ce au fost aduse la cunoştinţa publică, iar ordinele cu caracter individual devin executorii de la data comunicării către persoanele interesate. Ordinele cu caracter normativ se publică, potrivit legii, şi se comunică de îndată Ministerului de Interne. Acesta are posibilitatea să propună Guvernului anularea acelor ordine emise de către prefect, pe care le consideră ilegale. Ministerul de resort nu poate el însuşi să anuleze respectivele ordine, pentru că prefectul este **reprezentantul Guvernului în teritoriu, raporturile de subordonare se stabilesc între Guvern şi prefect şi nu între ministerul de resort şi prefect.** Iar anularea unui act administrativ, după cum vom arăta în partea consacrată acestei materii, este o prerogativă a organului supraordonat faţă de cel care îi este subordonat ierarhic sau a instanţei de judecată.

În ceea ce priveşte ordinele pe care prefectul le emite în calitate de preşedinte al Comitetului pentru situaţii de urgenţă, acestea se aduc la cunoştinţă şi produc efecte numai după această dată, legea prevăzând că ele sunt *executorii.* Este o reglementare cu caracter relativ redundant, dat fiind faptul că, în calitatea lor de acte administrative, toate ordinele prefectului sunt executorii, ele supunându-se principiului executării din oficiu *(executio ex officio)*[1]. Legiuitorul a dorit să întărească însă acest caracter prin reiterarea caracterului executoriu al ordinelor prefectului emise în situaţii de urgenţă.

Din punctul de vedere al procedurii de emitere, ordinele prefectului se împart în două categorii: **ordine care pot fi emise de prefect în exercitarea propriilor atribuţii, fără concursul altor autorităţi, şi ordine prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic şi de specialitate, care impun consultarea conducătorilor organelor de specialitate din judeţ**[2]. Pe lângă **consultarea** serviciilor publice deconcentrate atunci când emit ordine cu caracter tehnic, de specialitate, prefecţii au şi obligaţia de a **comunica aceste ordine** conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat pe care l-a consultat. Luând cunoştinţă de ordinele prefectului, urmare a publicării sau a comunicării acestora, ministerele şi celelalte organe ale administraţiei centrale de specialitate pot să propună Guvernului măsuri de anulare a acelor ordine pe care le consideră ilegale. Constatăm că **propunerea de anulare de către Guvern a ordinelor prefectului considerate nelegale poate să provină atât de la Ministerul de Interne, cât şi de celelalte ministere şi organe ale administraţiei centrale de specialitate care au servicii deconcentrate în teritoriu.**

Obligaţia de **comunicare a actelor** derulată între prefect şi ministerele şi celelalte organe ale administraţiei centrale de specialitate este **sinalagmatică**, pentru că şi **acestea au obligaţia să-i comunice prefectului actele cu caracter normativ pe care le emit pentru domeniul de activitate al serviciului public deconcentrat din**

[1] A se vedea partea consacrată actului administrativ, volumul II al prezentului tratat.
[2] E. Popa, *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Arad, 2000, p. 91.

componența lor, care funcționează în județul unde prefectul este reprezentant. Ea poate părea într-un fel redundantă, având în vedere că actele cu caracter normativ oricum sunt supuse publicării. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă obligă, de altfel, la publicarea acestor acte, sub sancțiunea inexistenței, în caz contrar[1]. Însă legiuitorul a simțit nevoia să prevadă în mod expres acest lucru pentru a elimina riscul ca, din motive mai mult sau mai puțin obiective, prefectul să nu ia cunoştință de astfel de acte şi să nu-şi exercite, implicit, atribuțiile concrete care i-ar reveni, în baza lor, ceea ce i-ar afecta atât pe el, ca instituție şi titular al funcției, cât şi serviciul deconcentrat însuşi.

În raporturile dintre prefect şi aceste organe ale administrației centrale de specialitate se include şi posibilitatea pe care o are prefectul de a formula propuneri către acestea, care au ca obiect îmbunătățirea activității serviciilor publice deconcentrate de la nivelul județelor[2].

§ 10. Particularități ale statutului juridic al prefectului. Regimul dreptului de asociere politică şi sindicală şi al dreptului la grevă

Prefectul şi subprefectul sunt înalți funcționari publici cărora legea le interzice să facă parte din partide politice sau din organizații cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic cu al partidelor politice, sub sancțiunea destituirii din funcția publică. Prin O.U.G. nr. 179/2005, s-au consacrat **interdicția prefecților şi a subprefecților de a face grevă,** precum şi obligația de a informa conducerea Ministerului de Interne ori de câte ori călătoresc în afara județului. Subscriem părerilor exprimate în doctrină, prin care se apreciază ca oportună reglementarea care interzice dreptul la grevă al prefecților şi subprefecților, cu atât mai mult cu cât calitatea prefecților, ca reprezentanți ai statului în teritoriu şi competența care le revine, nu sunt compatibile cu exercitarea dreptului la grevă[3]. O altă interdicție instituită de lege pentru prefecți este aceea a înființării de organizații sindicale proprii. Şi, în sfârşit, cea la care ne-am referit deja, este aceea a interdicției, pentru prefect şi subprefect, de a face parte dintr-un partid politic sau dintr-o organizație căreia îi este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice, în caz contrar intervenind cea mai drastică sancțiune, destituirea din funcție.

Legea nr. 340/2004 consacră şi unele drepturi speciale, după cum urmează:

a) **dreptul prefecților** şi al **subprefecților care nu dețin o locuință proprietate personală în municipiul reşedință de județ în care au fost numiți de a beneficia**

---

[1] Este vorba despre art. 11 al Legii nr. 24/2000.

[2] Legea se referă, în art. 28 alin (2), la *serviciile publice deconcentrate organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale,* însă, potrivit Constituției, aceste servicii se pot organiza doar la nivelul județelor, adică al unităților administrativ-teritoriale de nivel intermediar, nu şi la nivelul celor de bază (comune, orașe, municipii).

[3] O.C. Moldovan, *Mutații produse asupra statutului juridic al prefectului prin Ordonanța de Urgență nr. 179/2005 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 340/2004,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 457; I. Alexe, *Înalții funcționari..., op. cit.,* p. 241.

de o **indemnizație de instalare**, egală cu **trei salarii lunare brute**, precum şi de o locuință de serviciu corespunzătoare, prin închiriere, pe toată durata îndeplinirii funcției. Contravaloarea chiriei, ca şi a cheltuielilor de transport şi de instalare se suportă de la bugetul instituției.

Durata contractului de închiriere este cea a exercitării funcției de prefect, respectiv de subprefect, iar încetarea acestei funcții atrage şi încetarea contractului;

b) **dreptul prefectului la onoruri militare**, în condițiile legii, care derivă din calitatea acestuia de reprezentant al Guvernului la nivelul județului.

§ 11. Cancelaria prefectului şi oficiile prefecturale

Legea în forma sa actuală consacră două structuri care au menirea să contribuie la buna funcționare a instituției prefectului, respectiv **cancelaria prefectului** şi **oficiile prefecturale.** Prima dintre ele, **cancelaria prefectului,** cuprinde funcții de execuție de specialitate specifice, respectiv *directorul cancelariei, consilierul, consultantul* şi *secretarul cancelariei.* Numărul maxim de posturi care pot fi constituite la nivelul cancelariei este de patru. Personalul din cadrul cancelariei prefectului este angajat, în baza unui contract individual de muncă, pe perioada exercitării funcției de prefect de către titularul acesteia. Este vorba, astfel, de **personal contractual încadrat pe o perioadă determinată**, perioadă care, la nivel de principiu, este stabilită a fi corespunzătoare exercitării activității de către titularul funcției. Coordonarea activității acestui personal o realizează directorul cancelariei, funcție care, în ciuda denumirii, este, cum menționam, calificată de lege, alături de celelalte trei, ca fiind funcții de execuție specifice şi nu funcție de conducere. Numirea şi eliberarea din funcție a personalului cancelariei se fac, în mod firesc, de către prefect, iar salarizarea se face potrivit Legii privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice[1]. În ceea ce priveşte **oficiul prefectural,** art. 31 din Legea nr. 340/2004 prevede că *prefectul poate organiza prin ordin, în cadrul numărului de posturi şi al fondurilor aprobate anual, oficii prefecturale.* În municipiul Bucureşti se poate organiza câte un oficiu prefectural în fiecare sector. Legea impune, pentru înființarea unui asemenea oficiu, avizul conform al Ministerului Afacerilor Interne. Oficiile prefecturale sunt **părți componente ale instituției prefectului.** Ele sunt conduse de un **şef al oficiului prefectural**, a cărui **funcție este echivalentă cu cea de director executiv.** Colegiul prefectural reprezintă o structură nouă introdusă prin O.U.G. nr. 179/2005 şi se compune din prefect, subprefecți şi conducătorii serviciilor deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului care îşi au sediul în județul respectiv. Atribuțiile colegiului prefectural privesc armonizarea activității serviciilor deconcentrate care îşi au sediul în județul respectiv, precum şi implementarea programelor, politicilor, strategiilor şi planurilor de acțiune ale Guvernului la nivelul județului sau al localităților acestuia[2].

---

[1] Legea face referire la alte acte normative, valabile la data adoptării ei, însă am procedat la actualizarea conținutului ei cu cadrul normativ actual referitor la salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

[2] R.N. Petrescu, *Modificările aduse Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 179/2005*, în Revista de Drept Public nr. 1/2006, pp. 54-55.

§ 12. Subprefectul

Pentru toate autoritățile administrației publice unipersonale care își desfășoară activitatea la nivel teritorial legea organică prevede un adjunct. În ceea ce privește autoritățile autonome executive, Legea nr. 215/2001 reglementează **viceprimarul**, respectiv **vicepreşedintele consiliului județean,** iar pentru prefect Legea nr. 340/2004 prevede funcția de **subprefect.**

Astfel, pentru îndeplinirea atribuțiilor şi prerogativelor care îi revin potrivit legii, prefectul este ajutat de **doi subprefecți,** iar la nivelul municipiului Bucureşti sunt **trei subprefecți.** Prevederea legală privind numărul subprefecților nu are corespondent în realitate, după cum vom arăta în cele ce urmează.

Înainte de modificările aduse Legii nr. 340/2004 prin O.U.G. nr. 179/2005, la nivelul județelor exista un singur subprefect, însă prin adoptarea acestei reglementări funcția de secretar general s-a transformat în funcție de subprefect, creându-se astfel o nouă funcție de subprefect, în care au fost numiți secretarii generali de prefecturi care se aflau în funcție la data de 31 decembrie 2005 ca urmare a promovării concursului organizat pentru ocuparea funcției publice respective. Dat fiind faptul că unul dintre subprefecți ocupa funcția respectivă cu caracter temporar, în luna august 2010 s-a luat decizia ca acestora să le înceteze raportul de serviciu. O asemenea decizie nu a fost consfințită prin lege, astfel încât, potrivit legii, la nivelul județelor există doi subprefecți, iar la nivelul Municipiului Bucureşti trei subprefecți. În realitate, puține județe au rămas cu doi subprefecți, în restul județelor existând un singur subprefect, iar la nivelul Municipiului Bucureşti există doi subprefecți. Ca şi prefectul, subprefectul face şi el parte din categoria înalților funcționari publici, beneficiind de aceleaşi drepturi şi supunându-se aceloraşi restricții şi interdicții prevăzute de lege pentru prefect. Prin proiectul Codului administrativ se propune ca subprefectul, alături de prefect, să redevină la statutul de demnitar public, ceea ce înseamnă, de altfel, o punere în concordanță a unor realități cu prevederea legală. Spunem aceasta, cu onestitatea care trebuie să caracterizeze oamenii de ştiință, pentru că, la fel ca şi în cazul prefectului, deşi legea a consacrat statutul de înalt funcționar public, în realitate modul în care s-au făcut numirile în cele două funcții, ca şi cel în care s-au realizat ele efectiv au fost contradictorii, am putea spune chiar paralele, ceea ce ne face să susținem că este preferabil să se tranşeze o astfel de *„duplicitate juridică",* soluția fiind cea care s-a practicat în România până în anul 2005 şi care este în deplin acord cu prevederile legii fundamentale, care îngăduie ca prefectul, în calitate de reprezentant al Guvernului în teritoriu, precum şi adjunctul său să fie oameni politici[1].

[1] Cu privire la această problemă, a se vedea V. Vedinaş, I.L. Vedinaş, *Caznele legiferării sau despre codificarea dreptului administrativ,* în lucrarea E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Codificarea administrativă – abordări doctrinare şi cerințe practice*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018, pp. 40-48.

Capitolul XVI

PERSONALUL DIN SECTORUL PUBLIC. FUNCŢIA PUBLICĂ ŞI FUNCŢIONARII PUBLICI ŞI PERSONALUL CONTRACTUAL

§ 1. Generalităţi

Funcţia publică reprezintă o instituţie tradiţională în peisajul normativ şi instituţional din ţara noastră. *„Un scurt incurs istoric ne permite să identificăm reglementări asupra funcţiei publice încă din perioada Regulamentelor Organice, iar în timp, toate Constituţiile adoptate în ţara noastră, cu excepţia celor din perioada regimului totalitar, au conţinut dispoziţii aplicabile în materie"*[1]. Funcţionarul public a fost considerat, în mod constant, un element definitoriu al oricărui sistem administrativ şi public, în ansamblul său, cu o influenţă recunoscută asupra modului de funcţionare a statului şi vieţii oamenilor. De aceea, funcţionarul public a fost analizat, în mod tradiţional, ca un reprezentant al statului, ceea ce a determinat autorii să recunoască dintotdeauna că, *aşa cum sunt funcţionarii publici, este statul însuşi.* Altfel spus, ei sunt **oglinda statului,** interfaţa cu care se întâlneşte cetăţeanul, astfel încât statului nu-i poate fi indiferent cum se reflectă imaginea lui în percepţia cetăţeanului. Acest lucru îl motivează – sau ar trebui să o facă – pentru a manifesta atenţia necesară faţă de funcţionarul public, pentru a-i asigura condiţiile necesare de activitate şi salarizare, care să-i legitimeze pretenţiile pe care le are în raport cu acesta, în scopul satisfacerii aşteptărilor cetăţenilor.

Preocupări privind statutul funcţionarilor publice, locul şi rolul acestora în societate, dintotdeauna, şi în societăţile moderne, în particular, nu vor înceta niciodată să se manifeste. Ele se reflectă în doctrina de specialitate, în legislaţie şi jurisprudenţă şi constituie temei inclusiv pentru organizarea unor manifestări ştiinţifice cu această temă[2]. Personal, am consacrat acestei instituţii o mare parte din activitatea noastră de cercetare, din lucrările noastre, inclusiv din activitatea publică pe care am desfăşurat-o, şi ne referim cu precădere la conducerea a două autorităţi centrale de specialitate cu atribuţii exprese în domeniul funcţiei publice şi funcţionarului public[3]. Este o misiune pe care ne-am asumat-o şi nu vom înceta niciodată să credem în ea,

---

[1] V. Vedinaş, I.L. Vedinaş, *Funcţia publică: priorităţi legislative şi instituţionale,* în volumul E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, D. Toarţă (coord.), *Funcţia publică. Statut, Integritate, Administrare,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016, p. 30 şi notele de subsol 1 şi 2 de pe aceasta.

[2] Cu titlu de exemplu, conferinţa *Funcţia publică. Statut, Integritate, Administrare,* organizată în parteneriat de către Societatea Academică de Ştiinţe Administrative şi Centrul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative din cadrul Şcolii Naţionale de Studii Politice şi Administrative, în Bucureşti, data de 21 octombrie 2016.

[3] Avem în vedere perioada 2001-2003, când am exercitat, în succesiune, funcţiile de preşedinte al Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici şi, ulterior, director general adjunct al Institutului Naţional de Administraţie.

dat fiind faptul că funcționarul public este şi continuă să reprezinte, în orice societate, o instituție fundamentală a statului, în general, şi a statului de drept, în particular.

În planul normativității juridice, instituția funcționarului public a cunoscut o evoluție permanentă, fără ca, prin modul în care este reglementată în prezent, să releve aşezarea ei într-o matcă de stabilitate, pe care o considerăm necesară pentru a-şi exercita rolul care i se cuvine în stat. Avem în vedere cel puțin două aspecte:

a) adoptarea cu întârziere a Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, la peste şapte ani de la adoptarea Constituției din 1991, care, încă din forma sa inițială, rezervă unei legi organice reglementarea acestei materii;

b) utilizarea de proceduri atipice de reglementare, şi avem în vedere *angajarea răspunderii Guvernului,* atât pentru adoptarea primei variante a legii şi a modificărilor care i s-au adus în 2003 prin Legea nr. 161, cât şi numeroasele *ordonanțe de urgență* prin intermediul cărora nu doar că s-au adus schimbări care pot fi admisibile în evoluția unei instituții, ci s-au schimbat viziunea şi filosofia cu privire la anumite categorii de funcționari publici sau dimensiuni ale statutului juridic al acestora. Soluțiile nelegitime promovate au determinat de multe ori Curtea Constituțională să le declare neconstituționale, cu toate consecințele perturbatoare atrase de existența vremelnică a unor acte normative, respectiv a unor ordonanțe de urgență, care ulterior sunt scoase din spațiul juridic, urmare a infirmării constituționalității lor de către Curtea Constituțională.

În ceea ce ne priveşte, ne-am exprimat în mod constant reacția critică împotriva acestor realități, apreciind că, prin astfel de proceduri nelegitime, *„s-a acționat asupra statutului unor categorii de funcționari publici şi, implicit, a fost afectat destinul funcției publice în România, cu repercusiuni asupra principiilor care îl guvernează, dintre care, cele mai importante, în opinia noastră, sunt garantarea dreptului la carieră şi stabilitatea"*[1]. În sensul celor de mai sus, se impune a fi menționată şi teza că, *„în materia funcției publice, ne aflăm fie în absența unor reglementări, fie în prezența mai multor norme neclare. Trebuie să fim atenți la delimitarea funcției publice, aşa cum o înțelege legiuitorul în dreptul administrativ, inclusiv prin raportare mai atentă la ce se înțelege în materie penală, unde sfera de cuprindere este mult mai largă şi include şi concepția de drept administrativ"*[2]. Nu ne rămâne decât să ne exprimăm speranța că într-un timp nu foarte îndepărtat se va conştientiza acest lucru, iar factorul politic, şi ne referim la Guvern cu precădere, va releva preocuparea pentru a consolida, sub aspect normativ, funcția publică şi funcționarul public, condiție *sine qua non* pentru consolidarea democrației însăşi. Lucrurile trebuie clarificate, în primul rând, sub aspectul normativității juridice, realizând că *„este necesară o muncă laborioasă, dar cu atât mai importantă pentru clarificarea tuturor aspectelor legislative care* blochează *sau frânează o evoluție normală a societății româneşti"*[3].

---

[1] V. Vedinaş, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999), Comentarii, legislație, doctrină şi jurisprudență,* ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 15.

[2] D. Apostol Tofan, în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, D. Troanță, *Funcția publică. Statut, Integritate, Administrare,* Ed. Wolters Kluwer, 2016, pp. 66-67.

[3] D. Apostol Tofan, în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, D. Troanță, *Funcția publică. Statut, Integritate, Administrare,* art. cit., p. 68.

§ 2. Categorii de personal

Revenind la analiza statutului funcționarului public, se impune, dintru început, precizat că **în cadrul autorităților şi instituțiilor publice nu se regăsesc numai funcționarii publici.** Putem identifica faptul că în cadrul acestora îşi desfăşoară activitatea mai multe categorii de personal din punctul de vedere al statutului juridic:

a) **persoane care îndeplinesc** diferite **demnități publice** în care au fost alese sau numite şi al căror statut este reglementat prin diferite acte normative: miniştri, secretari de stat, aleşi locali[1] (primari, viceprimari, consilieri locali, consilieri județeni, preşedinți şi vicepreşedinți de consilii județene)[2];

b) **personal contractual,** al cărui statut juridic este reglementat în primul rând prin ceea ce este denumit prin formula generică *„legislația muncii"* prin care se evocă în primul rând Codul muncii[3], cu modificările şi completările ulterioare[4]. Acestor reglementări urmează să li se adauge, pentru prima dată în istoria legislativă din țara noastră, un titlu distinct consacrat *personalului contractual din sectorul public* care urmează să se regăsească în viitorul Cod administrativ al României, aflat deocamdată în fază de proiect. Sperăm doar că acest proiect va deveni lege şi că se va depăşi astfel o fază care, de aproximativ două decenii, trenează la valoare de deziderat. Trebuie avut în vedere, cum subliniază şi autoarea citată anterior, că o mică parte, respectiv 10% din numărul total al personalului bugetar, are calitatea de funcționar public, respectiv aproximativ 100.000 dintr-un număr de aproximativ 1.000.000. De aici, problemele care apar în ceea ce priveşte soluționarea eventualelor litigii pe care le generează statutul de funcționar public sau, după caz, salariat în sectorul public, precum şi implicațiile asupra modului de prestare a serviciului public şi raporturile dintre instituția prestatoare a acestuia şi beneficiarii săi.

c) **funcționari publici,** al căror statut juridic este reglementat prin Legea nr. 188/1999, cu modificările şi completările ulterioare şi prin alte legi, care reglementează statute juridice specifice aplicabile diferitelor categorii de funcționari publici.

În ceea ce priveşte natura juridică a funcției publice şi a funcționarului public, în doctrina de drept administrativ şi de drept al muncii s-au purtat numeroase discuții care, în principal, s-au concentrat pe următoarele aspecte:

a) dacă funcționarul public şi salariatul sunt instituții juridice diferite sau identice;

---

[1] Pentru o analiză a statutului aleşilor locali, v. R.N. Petrescu, *Discuții despre aleşii locali în lumina Legii nr. 393/2004,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 7/2005, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", pp. 261-266.

[2] Statutul juridic al miniştrilor şi secretarilor de stat este reglementat prin Constituție, prin Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului şi a ministerelor; prin diferite ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului care reglementează organizarea şi funcționarea diferitelor organe ale administrației publice centrale. Statutul demnitarilor din cadrul autorităților autonome locale este reglementat prin Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali.

[3] Adoptat prin Legea nr. 53/2003, cu modificările şi completările ulterioare. Dintre modificări, amintim O.U.G. nr. 65/2005, publicată în M. Of. nr. 576 din 5 iulie 2005, precum şi Legea nr. 40 din 31 martie 2011, publicată în M. Of. nr. 225 din 31 martie 2011; republicat în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011.

[4] Cu privire la analiza acestor modificări, v. I.T. Ştefănescu, *Modificările Codului muncii – comentate, O.U.G. nr. 65/2005,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005.

b) dacă funcționarul public şi salariatul nu sunt instituții juridice identice, care este raportul dintre ele din punctul de vedere al dimensiunilor statutul juridic, care sunt asemănările şi deosebirile dintre statutul juridic ce li se aplică[1].

Opinii cu privire la aceste probleme se regăsesc în numeroase lucrări cu caracter monografic elaborate de-a lungul timpului, în cursuri şi tratate universitare, în studii şi articole care au fost influențate nu numai de doctrina diferitelor epoci istorice, ci şi de legislația specifică acestora.

În limbajul juridic contemporan din statele lumii, în general, şi ale Europei, în special, regăsim mai multe concepte pentru a evoca acea categorie de personal din administrație cu statut de funcționar public[2]. Diferența dintre conceptele cu care se exprimă o anumită instituție juridică nu este pur formală, nu prezintă doar un interes lingvistic, ea are relevanță şi pe planul realităților juridice evocate, în fiecare țară, prin aceste concepte[3]. Astfel de diferențieri terminologice se regăsesc şi în sistemul românesc, unde sunt utilizate atât conceptele de *funcționar public* (regula), cât şi cel de *funcționar* şi invocăm, din această ultimă categorie, art. 16 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care reglementează *introducerea în cauză a* ***funcționarului*** (s.n.). Dacă în denumirea articolului se face referire la *funcționar,* în conținutul alin. (1) se dezvoltă sensul termenului, el referindu-se la *persoana care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim.* În teza a doua a alin. (1) şi în alin. (2) al art. 16, exprimarea devine mult mai succintă, referindu-se la *„persoana".* Poate fi vorba, în opinia noastră, atât despre un *funcționar public,* supus reglementărilor statutare, cât şi despre un *funcționar contractual,* un salariat care exercită anumite atribuții administrative care îl implică în elaborarea sau nu a unui act administrativ, fără a avea statut de funcționar public. În egală măsură, textul se poate referi şi la un *demnitar,* care fie a semnat actul, fie a ordonat să se emită sau nu. Achiesăm astfel la opinia că *persoana* la care face trimitere textul de lege *„se referă la demnitarul, funcționarul public sau personalul contractual care se încadrează în ipoteza normei citate, potrivit atribuțiilor de serviciu şi naturii raportului juridic în care se află cu autoritatea emitentă"*[4]. În ceea ce priveşte dreptul penal, Codul penal consacră categoria juridică de *funcționar* prin care *se înglobează atât funcționarul public statutar sau administrativ, cât şi demnitarii, personalul contractual, profesiunile liberale şi alte persoane care desfăşoară o activitate liberală, remunerată sau nu.* Pornind de la accepțiunea pe care Codul penal o conferă funcționarului public, în doctrină s-a pus în discuție existența unei *funcții de utilitate publică* şi a unui *funcționar public asimilat,* prin referire la notarul public[5]. Autorul consideră că, *„deşi notarii publici nu sunt funcționari publici, în sensul legii administrative, aceştia exercită atribute de autoritate publică care le-au fost delegate*

---

[1] Pentru o analiză comparativă a statutului juridic al celor două instituții, v. V. Vedinaş, *Statutul funcționarului public,* Ed. Nemira, Bucureşti, 1998; R.P. Postelnicu, *Statutul juridic al funcționarului public,* Teză de doctorat, Academia de Studii Economice, Bucureşti, 2006; R.P. Postelnicu, *Statutul funcționarilor publici,* Ed. Universității Carol Davila, Bucureşti, 2007.

[2] De exemplu, *fonction publique* în Franța; *civil service* în Regatul Unit; *affentlicher dienst* în Germania. Pentru detalii, v. J. Ziller, *Égalité et mérite, l'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté Européenne,* Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 13.

[3] V. Vedinaş, *Drept administrativ şi instituții politico-administrative,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 402.

[4] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată, op. cit.,* ed. a II-a, p. 428.

[5] E. Bălan, *Funcția de utilitate publică. Funcționar public asimilat. Situația notarului public,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, D. Troanță, *Funcția publică. Statut, Integritate, Administrare, op. cit.,* pp. 117-127.

printr-un act al autorității statale competente, atribute supuse controlului acesteia în cadrul unui serviciu de utilitate publică, ***ceea ce justifică asimilarea lor cu funcția publică nu numai în sensul legii penale***[1](s.n.). Se impune însă, în raport cu aceste informații, să facem câteva precizări. Prima dintre ele vizează noțiunea de *„serviciu de utilitate publică".* Poate fi evocată activitatea notarului prin această sintagmă? În opinia noastră, **serviciul de utilitate publică** reprezintă **acel serviciu public prestat de un agent privat autorizat de un organ public prin care se prestează o activitate de natură administrativă de interes public.** Considerăm că intră în această categorie **serviciile de învățământ, transportul în comun, valorificarea de către o entitate privată a unei bogății naturale, cum ar fi gazele, apa, energia electrică.** Notarul exercită o profesiune liberală, ca şi avocatul, executorul judecătoresc etc. De aici, credem că opinia autorului conform căreia *„funcția pe care aceştia* (notarii – n.a.) *o îndeplinesc, deciziile şi activitatea organizatorică/administrativă, precum şi exercițiul delegat al autorității publice a statului permit calificarea funcției notariale ca o funcție de utilitate publică, iar pe deținătorul acesteia ca funcționar public asimilat"*[2] este, în opinia noastră, **corectă în măsura în care asimilarea se face în sensul legii penale, nu şi în cel al legii administrative.**

În legislație mai regăsim termenul de *angajat,* care este utilizat *„ca un concept comun, integrator, care cuprinde atât pe salariat, cât şi pe funcționarul public"*[3]. Avem în vedere Legea nr. 62/2011 a dialogului social, care reglementează probleme care privesc atât personalul contractual, cât şi pe funcționarii publici, cum ar fi dreptul la grevă sau negocierea colectivă.

§ 3. Controverse doctrinare privind statutul juridic al funcționarilor publici

3.1. Geneza controverselor

Funcționarul public a continuat şi continuă să alimenteze dezbateri, controverse între specialişti cu privire la semnificația statutului său şi ramura de drept căreia îi aparține. În doctrina juridică, s-au purtat dispute serioase cu privire la natura juridică a raportului de serviciu (de funcție publică) stabilit între funcționarul public şi autoritatea sau instituția publică în care îşi desfăşoară activitatea şi, corespunzător, despre statutul juridic al funcționarului public. Încă din secolul al IX-lea, funcționarul public este tratat ca o instituție a dreptului public. Constantin G. Dissescu, în cursul de drept public apărut la sfârşitul secolului al XIX-lea, analizează multe din elementele statutului său, rămânând definitorii şi reprezentând note cu valoare de constantă în ceea ce reprezintă această instituție juridică. În perioada interbelică, funcționarul public a fost de asemenea analizat de marii autori interbelici, dintre care amintim doar pe Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, Erast Diti Tarangul, Jean Vermeulen. În perioada postbelică, pe fondul concepției politico-juridice specifice acelui regim, a fost fundamentată **teza unicității raportului juridic de muncă,** potrivit căreia **orice persoană care desfăşoară o activitate, o muncă în accepțiunea *lato sensu* a**

---

[1] E. Bălan, *Funcția de utilitate publică. Funcționar public asimilat. Situația notarului public,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, D. Troanță, *Funcția publică. Statut, Integritate, Administrare, op. cit.,* p. 127.

[2] *Ibidem,* p. 127.

[3] I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, op. cit.,* ed. a IV-a, 2017, p. 28.

termenului avea statut de salariat, iar **raportul juridic în baza căruia presta această activitate lua naştere dintr-un contract individual de muncă**[1]. Cu toate acestea, autorii de drept public, în eforturile pe care le-au dus pentru a menține instituțiile dreptului public, aflate într-un constant şi vizibil proces de marginalizare şi chiar de desființare, au continuat să trateze în lucrările elaborate şi să predea studenților, printre marile instituții ale dreptului administrativ, şi funcționarul public.

3.2. Viziunea constituțională

În perioada de după 1989, odată cu apariția Constituției din 1991, care, după cum vom arăta în continuare, la 73 alin. (3) lit. j) enumeră, printre domeniile de reglementare rezervate legilor organice, şi **statutul funcționarilor publici,** pentru ca acelaşi articol, la lit. p), să prevadă că o altă lege organică urmează să reglementeze *regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele şi protecția muncii,* s-au creat premisele că lucrurile vor fi puse în matca lor firească şi, odată cu această ocazie, tendința specialiştilor de drept al muncii de a „acapara" şi alte instituții în această ramură de drept va dispărea. Lucrul acesta nu s-a întâmplat, existând autori care, din ce în ce mai categoric, exprimă opinii prin care tratează funcționarul public ca aparținând dreptului muncii şi raportul de serviciu al acestuia ca fiind o formă particulară a raportului juridic de muncă.

3.3. Dezbateri doctrinare

Într-un studiu publicat în mai multe reviste de specialitate[2], un autor încearcă să fundamenteze teza unei **viziuni moniste asupra dreptului muncii,** care ar avea o *parte generală,* reprezentată de Codul muncii şi actele derivate din acesta, şi o *parte specială,* care se referă la anumite categorii de salariați cu statut special şi care la rândul său ar fi compus din *dreptul special al muncii privitor la funcționarii publici* şi *dreptul special al muncii privitor la persoanele care dețin funcții de demnitate publică alese sau numite ori asimilate acestora.* De altfel, acest autor, imediat după intrarea în vigoare a legii organice privind statutul funcționarilor publici, a exprimat ideea, pe care a menținut-o şi dezvoltat-o de altfel, conform căreia *raportul de serviciu al funcționarilor publici constituie o formă tipică a unui raport juridic de muncă, raport care, deşi distinct de contractul individual de muncă (arhetip al raportului juridic de muncă), nu este totuşi esențial diferit de acesta din urmă şi astfel raportul de serviciu al funcționarului public logic, metodologic şi juridic este o componentă de bază a dreptului (legislația) muncii*[3]. Constatăm că această *viziune monistă,* care caracterizează în prezent dreptul privat, sub incidența actualului Cod civil, *„bazat pe o concepție monistă (rectius, unitară, personalistă şi universalistă) asupra raporturilor dintre particulari (şi nu numai)"*[4], devine acaparatoare şi în ceea ce priveşte dreptul muncii.

Față de susținerile din respectivul articol şi de tentativa de atragere în matca dreptului muncii a funcționarului public, cu finalitatea eliminării statutului acestuia de

---

[1] S. Ghimpu, I.T. Ştefănescu, Ş. Beligrădeanu, G. Mohanu, *Dreptul muncii,* Ed. Ştiințifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978, pp. 9-15.

[2] Ş. Beligrădeanu, *Considerații asupra raportului juridic de muncă al funcționarilor publici, precum şi în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă şi o nouă viziune monistă asupra dreptului muncii,* în Dreptul nr. 8/2010, pp. 87-112. Acest articol, cum rezultă din precizările redacției, constituie dizertația rostită cu prilejul acordării titlului de *Doctor honoris causa* autorului de către Universitatea de Vest din Timişoara şi a mai fost publicat în Analele Universității de Vest din Timişoara, vol. 1/2010 şi Revista Română de Drept Privat nr. 3/2010.

[3] Ş. Beligrădeanu, *Considerente – teoretice şi practice – în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* în Dreptul nr. 2/2000, p. 7.

[4] M. Nicolae, *Drept civil, op. cit.,* vol. I, p. 27.

instituție a dreptului public, am formulat un punct de vedere[1] în care, într-un mod argumentat şi echilibrat, ne-am străduit să combatem, pe de o parte, susținerile autorului mai sus citat şi să demonstrăm faptul că **dreptul muncii este dreptul salariaților**, în vreme ce **funcționarii publici sunt o instituție care ține de dreptul public, în general, şi de dreptul administrativ, în particular**. În condițiile actuale, nu se poate vorbi despre un drept al muncii atotcuprinzător, de un drept unic al muncii, care ar încorpora şi dreptul funcției publice, în egală măsură în care nu se poate vorbi despre un *drept public al muncii* sau despre un *drept privat al muncii*, fapt care rezultă din specificitatea incontestabilă a raportului de serviciu al funcționarului public față de raportul de muncă al salariatului[2].

În replică față de articolul nostru, promotorul tezei moniste asupra dreptului muncii a elaborat un nou punct de vedere[3], în care se încearcă, dar în opinia noastră nu se reuşeşte, să se demonteze fiecare din susținerile noastre şi să se adâncească teza apartenenței funcționarilor publici la disciplina dreptului muncii. Modul în care s-a realizat însă acest lucru l-am considerat, chiar prin titlul lui, dar şi prin întregul conținut, ca fiind lipsit de eleganță în exprimare şi nefundamentat prin argumentație, opinie pe care am exprimat-o într-un studiu al nostru[4]. Ni se pare nu numai normal, dar şi obligatoriu, ca specialist în dreptul public, să apărăm instituțiile ramurii de drept pe care o slujim de abordări care îi denaturează nu numai identitatea, ci şi adevărul însuşi. *„Aruncă în aer"* secole de doctrină, în care marii autori de drept public s-au străduit să demonstreze că **funcționarul public** şi, prin extensie, **demnitarul nu sunt un alt tip de salariat. Sunt altceva decât salariatul**[5]. Ne-am îngăduit să arătăm şi reiterăm cu această ocazie ideea că nu concepția noastră este învechită, cea a autorului are un asemenea caracter, de vreme ce nu face altceva decât să *„scoată de la naftalină"* şi să încerce să revigoreze o teză exprimată de autorii de drept al muncii în perioada postbelică, justificată de specificul regimului politico-juridic existent atunci, respectiv teoria *unicității raportului juridic de muncă,* potrivit căreia orice persoană, de la portar la ministru, era considerată salariat în baza unui contract de muncă, fără diferențieri de vreun fel. Cu toate acestea, până şi vechiul Cod al muncii prevedea în art. 61 că *o lege specială urma să fie adoptată pentru a reglementa statutul funcționarilor de stat,* lege care nu a mai fost, e adevărat, niciodată adoptată. Dar menționarea ei reprezenta o **recunoaştere a faptului că până şi legiuitorul acelor vremuri era conştient că nu se poate pune semnul egalității între funcționari,** fie ei şi de stat, cum erau denumiți în acea vreme, **şi restul salariaților.** Cum era poate de aşteptat, autorul citat a pus capăt polemicii cu noi, însă nu şi insistenței în a „milita" pentru atragerea în matca dreptului muncii a funcționarilor publici.

Astfel, opinia sa se regăseşte şi într-un alt articol, elaborat ulterior celor menționate, în care se afirmă, *„cu subiect şi predicat"*, ca să utilizăm o expresie uzuală, că *„atât personalul bugetar salariat (...), cât şi funcționarii publici au fiecare un raport juridic tipic de muncă, activitatea salariaților fiind desfăşurată în temeiul contractului*

---

[1] V. Vedinaş, *Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici,* în Revista Română de Drept Privat nr. 5/2010, pp. 190-207.

[2] V. Vedinaş, *Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici, art. cit.*, 207.

[3] Ş. Beligrădeanu, *Considerații – critice – asupra unei viziuni administrative învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici,* în Revista Română de Drept Privat nr. 6/2010, pp. 64-81.

[4] V. Vedinaş, *Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ,* în Pandectele Române nr. 5/2011, pp. 82-95.

[5] V. Vedinaş, *Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ, art. cit.,* p. 83.

individual de muncă, reglementat, în principal, prin dispozițiile Codului muncii (Legea nr. 53/2003 (...), în timp ce activitatea funcționarilor publici are ca fundament raportul de serviciu al acestora, cârmuit, în principal, de Statutul funcționarilor publici (...)"[1]. Fără a relua argumentele din articol pe care le-am menționat şi noi, autorul se raportează la prevederile Legii nr. 62/2011 a dialogului social[2], care înglobează în conceptul de *„angajator"* persoana fizică sau juridică aflată în situația angajării de forță de muncă pe bază de contract individual de muncă ori *raport de serviciu,* în vreme ce *angajatul* este cel care e parte a unui contract de muncă sau *raport de serviciu*[3]. Aceste dispoziții îl determină pe autor să aprecieze că respectiva lege *„confirmă, la nivel legal, opinia potrivit căreia raportul de serviciu al funcționarilor publici este o formă a raportului juridic de muncă, iar nu o natură juridică statutară, legală* (opinie exprimată de noi şi citată de autor în textul respectiv) *şi neconvențională"*[4]. În ceea ce ne privește, considerăm că normele legale, dimpotrivă, **infirmă opinia autorului, legiuitorul înțelegând să se refere distinct la două instituții juridice de sine stătătoare, una a salariatului şi cealaltă a funcționarului public. Dacă ar fi împărtăşit opinia autorului citat, nu s-ar fi referit, expres şi diferențiat, la fiecare dintre ele.** Existența identității fiecăreia dintre ele este susținută şi de Curtea Constituțională, chiar dacă este exprimată într-un mod deficitar, în sensul în care în jurisprudența sa afirmă că *„funcționarii publici reprezintă o categorie de salariați aparte"*[5]. Aceeaşi incoerență regăsim şi în jurisprudența Înaltei Curți de Casație şi Justiție care, în soluționarea unui recurs în interesul legii, a statuat, prin Decizia nr. 14/2008[6], că *raportul de serviciu al funcționarului public constituie o formă a raportului de muncă,* iar pe de altă, susține că *raportul de serviciu ia naştere în baza unui contract administrativ.* Acest lucru l-a determinat pe autorul anterior citat să susțină că opinia Înaltei Curți cuprinde o *contradictio in terminis,* dat fiind faptul că este greu de susținut ca un raport juridic contractual, care odată încheiat dă naştere unui raport juridic de muncă, să poată fi totuşi calificat drept un contract administrativ. Ca să fie şi mai convingător, autorul susține în continuare că, *„dacă am accepta atari concluzii, ce încalcă logica elementară, ar trebui dedus – ceea ce nimeni nu a susținut – ca şi contractele individuale de muncă ale salariaților autorităților/instituțiilor publice (denumiți uzual personal contractual) să fie totuşi rânduite drept contracte administrative exclusiv pe motivul că una dintre părțile contractante este autoritate/instituție publică"*[7]. Nu putem să nu observăm exagerarea acestei afirmații, în contextul în care **natura de contract administrativ nu este determinată exclusiv de calitatea părților, ci de regimul juridic care îl guvernează, raportat la conținutul lui,** care este unul **de drept public.** De altfel, doctrina de drept public exprimă cu consecvență teza conform căreia **autoritățile şi instituțiile publice pot încheia atât *contracte de drept public,*** cum ar fi, de exemplu, cele de **valorificare a proprietății publice,** cât şi **contracte de drept privat,** cum sunt cele prin care se **valorifică bunurile din domeniul privat al statului şi al unității administrativ-teritoriale.**

---

[1] Ş. Beligrădeanu, *Jurisdicția muncii versus contenciosul administrativ,* în Dreptul nr. 2/2016, p. 83.
[2] Republicată în M. Of. nr. 625 din 31 august 2012.
[3] Reglementări cuprinse în art. 1 lit. e) şi g).
[4] Ş. Beligrădeanu, *Jurisdicția muncii versus contenciosul administrativ, art. cit.,* p. 84.
[5] Decizia C.C.R. nr. 1221/2009, publicată în M. Of. nr. 759 din 6 noiembrie 2009.
[6] Publicată în M. Of. nr. 853 din 18 decembrie 2008.
[7] Ş. Beligrădeanu, *Jurisdicția muncii versus contenciosul administrativ, art. cit.,* pp. 84-85.

Teoria contractualistă asupra statutului funcționarului public a fost susținută, după cum se arată într-un interesant studiu[1], în perioada interbelică de către jurisprudență, care a statuat că, *„în principiu, autoritatea publică poate încredința unei persoane o funcție sau conducerea unui serviciu public nu numai printr-un act unilateral de numire, dar și prin contract"*[2]. Însă doctrina interbelică s-a relevat a fi refractară teoriei contractului administrativ, în general, instituție pe care a considerat-o exogenă sistemului românesc de drept și contractului ca „act născătoriu" al funcției publice, în particular. Astfel, unul din autorii interbelici care au consacrat o parte din lucrările lor analizei statutului funcționarului public și regimului funcției publice[3], a exprimat în mod constant prudența sa cu privire la includerea contractului administrativ între mijloacele de recrutare în funcția publică, susținând concepția statutară a actului de numire într-o funcție publică.

Trebuie să precizăm că nu toți autorii de drept al muncii se pronunță de o manieră categorică în sensul apartenenței funcționarului public la această ramură de drept. Avem în vedere o viziune *„moderată"* asupra problemei, pe care o împărtășim și o prețuim pentru echilibrul și soliditatea argumentelor invocate, în egală măsură în care îl prețuim pe autorul ei[4]. În opinia acestui autor, *„statutul funcționarilor publici este (...) integrat dreptului administrativ. Dar raporturile de serviciu ale funcționarilor publici – raporturi juridice de muncă – reprezintă o componentă necesară de analiză și în cadrul dreptului muncii (din nevoi de ordin comparativ cu raporturile de muncă ale salariaților) sub condiția de a se reține și evidența particularitățile lor, stabilite prin norme de drept public"*[5].

O asemenea necesitate este generată de evoluția legislației din ultimii ani, care, nu de puține ori, integrează, în egală măsură, reguli privind salariatul și reguli privind funcționarul public. Un exemplu elocvent, pe care l-am mai abordat împreună cu o tânără colaboratoare[6], este Legea dialogului social nr. 62/2011 și vom reveni asupra acestor aspecte cu ocazia analizării acordului de serviciu al funcționarilor publici. Într-un asemenea context, autorul citat menționează faptul că *„analiza exclusivistă în cadrul celor două ramuri de drept, fie numai a statutului salariaților (în dreptul muncii), fie numai a statutului funcționarilor publici (în dreptul administrativ), apare ca o opțiune neștiințifică. În realitate, comparațiile sunt obiectiv necesare și utile pentru practică"*[7]. Subscriem acestei viziuni și ne-am exprimat încă de la început, prin calificarea funcționarului public ca fiind o instituție mixtă, aflată la granița dreptului administrativ cu dreptul muncii[8], însă cu precizarea că preponderența elementelor de drept public,

---

[1] C. Clipa, *Funcția publică și contractul. Perspectivele unei abordări nuanțate asupra naturii izvorului raportului juridic de serviciu,* în lucrarea E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, D. Troană (coord.), *Funcția publică: Statut, Integritate, Administrare,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2016, pp. 41-63.

[2] Decizia nr. 194/29 februarie 1928, *apud.* C. Clipa, *Funcția publică și contractul. Perspectivele unei abordări nuanțate asupra naturii izvorului raportului juridic de serviciu, art. cit.,* p. 46.

[3] J. Vermeulen, *Statutul funcționarilor publici,* Institutul de Arte Grafice „Vremea", București, 1933, p. 94.

[4] Este vorba despre dragul nostru profesor Ion Traian Ștefănescu, care a reprezentat, încă de pe băncile Facultății de Drept a Universității București, unde am avut șansa să-l avem profesor, și va reprezenta de-a pururi un reper pentru noi, ca om și ca profesionist.

[5] I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii, op. cit.,* ediția a IV-a, p. 27 și nota de subsol nr. 1.

[6] V. Vedinaș, C. Vorniceanu, *Efecte ale Legii nr. 62 din 10 mai 2011 a dialogului social asupra instituției funcționarului public,* în Pandectele Române nr. 6/2011, p. 77.

[7] I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii, op. cit.,* ed. a IV-a, p. 27.

[8] V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici,* Ed. Nemira, București, 1998, p. 89.

atribuțiile specifice, particularitățile modului de dobândire şi de exercitare a statutului şi, mai ales, rolul esențial al funcționarului public de a contribui la exercitarea unor prerogative de putere publică legitimează apartenența acestuia şi studiul său, ca instituție aparținătoare, la ramura dreptului public. De aici, necesitatea ca **ambele ramuri de drept să o analizeze, însă în limitele impuse de specificitatea instituției,** ceea ce **exclude,** în mod categoric, am putea spune, **tendința autorilor de drept al muncii de a o transfera la această ramură, de a-i minimaliza identitatea până la desființare. De a transforma excepțiile în reguli şi regulile în excepții,** atitudine care, din păcate, caracterizează viața publică din România şi ne-am mai referit asupra acest aspect. Viziunea noastră face ca, aşa cum subliniază şi autorul citat, chiar dacă într-o notă de subsol[1] – credem că locul acestei precizări s-ar fi impus în partea superioară a paginii –, *„dreptul muncii nu are a analiza raporturile funcționarilor publici cu terții – persoane juridice sau persoane fizice – raporturi în mod cert şi exclusiv de drept administrativ. La fel, ni se pare logic că dreptul muncii nu trebuie să se ocupe nici de modul de constituire şi atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici etc., toate acestea fiind componente ale dreptului administrativ"*[2]. Este necesar să identificăm **ce introducem la *etc.*** În opinia noastră, trebuie **să introducem majoritatea dimensiunilor statutului funcționarilor publici: categorii, atribuții prin care se realizează prerogativele de putere publică, răspunderea, cazierul administrativ, redistribuirea funcționarilor publici** şi exemplele ar putea continua.

O ultimă observație facem cu privire la *„abnegația"* de *a se califica raporturile de serviciu ale funcționarilor publici* ca fiind *raporturi de muncă*. Nu înțelegem de ce nu li se poate respecta identitatea, dacă tot am achiesat la faptul că funcționarul public este o instituție a dreptului administrativ. Din păcate, la o asemenea calificare au contribuit, *„cu osârdie"* am putea spune, şi cele două Curți, respectiv Înalta Curte de Casație şi Justiție şi Curtea Constituțională. În ceea ce priveşte Înalta Curte de Casație şi Justiție, aceasta a calificat raporturile dintre funcționarul public şi autoritatea sau instituția publică, în sensul că acestea sunt *raporturi de muncă*[3]. În ceea ce priveşte Curtea Constituțională, aceasta i-a calificat pe funcționarii publici ca fiind *o categorie de salariați aparte*[4], ceea ce atrage, implicit, calificarea raporturilor juridice ale acestora ca fiind *raporturi de muncă.*

În opinia noastră, **funcționarul public este şi rămâne o instituție a dreptului administrativ, care prezintă însă similitudini, în statutul său, cu salariatul, ceea ce ne-a determinat să îi recunoaştem trăsătura de a se afla „la granița" cu dreptul muncii, însă *„fără să treacă această graniță"*, fără a se transforma într-o instituție a dreptului administrativ.** Viziunile împărtăşite şi de autorii de drept al muncii şi de drept civil de a nega identitatea şi, implicit, existența unor instituții ale dreptului administrativ, pe considerentul că prezintă unele similitudini în statutul sau regimul lor juridic cu dreptul muncii sau cu dreptul civil – funcționarul public, contractul administrativ, proprietatea publică –, ni se pare că exprimă o intoleranță care ar trebui să fie străină ştiinței. Şi care nici nu vine în sprijinul unor abordări ştiințifice temeinice. Înalta Curte de Casație şi Justiție a tranşat problema apartenenței celor două instituții la una din

[1] I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, op. cit.*, ediția a IV-a, p. 27.

[2] I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, op. cit.*, ediția a IV-a, p. 27, nota de subsol nr. 3.

[3] Decizia nr. LXXVII(77) din 5 noiembrie 2007, publicată în M. Of. nr. 553 din 27 iulie 2007.

[4] Prin Decizia nr. 1221 din 28 septembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 759 din 6 noiembrie 2009.

ramurile de drept, statuând, prin Decizia nr. 14/2008, că *„funcționarul public este o instituție a dreptului public, pe când salariatul este o instituție a dreptului muncii"*[1].

Disputa pe care ne-am îngăduit să o purtăm întru apărarea instituțiilor dreptului public a antrenat şi alți specialişti, al căror entuziasm şi a căror preocupare nu putem să nu le împărtăşim[2]. Ceea ce nu putem însă împărtăşi este tonul malițios cu care se înțelege uneori să se realizeze abordarea, care îşi propune să-l plaseze pe autorul ei, în mod nemeritat de altfel, pe o poziție de pe care îşi arogă dreptul de a face judecăți de valoare ca şi când ar deține adevărul absolut[3]. Aceasta în contextul în care nu-l deține, ca să ne îngăduim un joc de cuvinte, nici pe cel relativ. De precizat faptul că în întreaga Uniune Europeană se regăsesc în legile fundamentale prevederi referitoare la funcția publică, discutându-se despre *„bazele constituționale ale funcției publice"*. Dacă prin *„statut al funcționarilor publici"* înțelegem ansamblul de reguli referitoare la situația funcționarilor, care formează *„dreptul comun al funcției publice"*, atunci se poate susține că în fiecare din cele 27 de state membre există un statut, chiar dacă formal nu găsim peste tot un act normativ unic, denumit *„statut general al funcției publice"*[4].

Mai mult chiar, inclusiv la nivelul structurilor Uniunii Europene, funcționarii publici au o situație juridică distinctă de cea a personalului contractual, ea este consacrată în plan legislativ[5], instituțional, confirmată la nivelul jurisprudenței instanțelor judecătoreşti naționale şi europene. Noțiunea de funcționar european este legată indisolubil de desfăşurarea unei activități în cadrul unei instituții a Uniunii Europene. În jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene s-a statuat regula conform căreia *„calitatea de agent al Uniunii Europene nu poate fi recunoscută pentru persoanele al căror angajator nu este o instituție unională sau un organism asimilat unei instituții"*[6].

§ 4. Fundamente constituționale ale conceptelor de funcție publică şi funcționari publici

Principalul text constituțional de la care trebuie să pornească analiza regimului juridic al funcției publice şi a statutului funcționarului public este art. 73 alin. (3) lit. j), ce enumeră, printre domeniile de reglementare rezervate legilor organice, şi **statutul funcționarilor publici.**

---

[1] Decizia nr. 14/2008, Secțiile Unite ale Înaltei Curți de Casație şi Justiție, publicată în M. Of. nr. 853 din 18 decembrie 2008.

[2] C. Clipa, *Considerații asupra disputelor doctrinare referitoare la natura raportului de serviciu. O confruntare a orgoliilor sau o polemică fără miză? Consecințele numirii funcționarilor publici prin act administrativ unilateral,* în Revista de Drept Public nr. 3/2011, pp. 78-112.

[3] Ştiința adevărată înseamnă acumulare, competență, echilibru şi respectul între generații. Adevăruri pe care ne străduim să le transmitem studenților noştri, alături de faptul că respectul este o valoare care înnobilează omul, în general, şi juristul, în particular, indiferent de ramura de drept pe care o practică,.

[4] V. Vedinaş, *Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ, art. cit.*, p. 83.

[5] Este vorba despre Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 723/2004 al Consiliului din 22 martie 2004, de modificare a Statutului funcționarilor Comunităților Europene, ca şi regimul aplicabil altor categorii de agenți ai Comunităților, publicat în JO nr. L 124 din 27 aprilie 2004, pp. 0001-0118. V. I. Alexe, *Înalții funcționari...*, *op. cit.*, p. 201.

[6] S. Şerban Barbu, *Aspecte teoretice şi practice privind funcția publică în Uniunea Europeană,* în lucrarea E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, D. Troană (coord.), *Funcția publică. Statut, Integritate, Administrare,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2016, p. 132.

Acelaşi articol, la lit. p), prevede că o altă lege organică urmează să reglementeze *regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele şi protecţia muncii.*

O asemenea realitate normativă, concretizată în faptul că legiuitorul constituant a găsit de cuviinţă să prevadă **două legi organice, de sine stătătoare,** prin care să se adopte **statutul juridic al funcţionarului public** şi **statutul juridic al salariatului,** a determinat concluzia consacrării **regimului juridic statutar pentru funcţionarii publici, respectiv a regimului contractual pentru „restul salariaţilor"**[1]. Această concluzie, la care am achiesat încă din perioada elaborării tezei noastre de doctorat[2], are sau ar trebui să aibă, pentru că din controversele doctrinare prezentate anterior nu rezultă neapărat acest lucru, puternice implicaţii în ceea ce priveşte statutul funcţionarilor publici, locul acestuia în sistemul instituţiilor juridice din ţara noastră.

Un alt articol care are semnificaţie în problema cercetată este **art. 16 alin. (3),** care prevede că *funcţiile şi demnităţile publice pot fi ocupate de persoane care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară.*

În forma iniţială a Constituţiei, acest articol impunea, pentru ocuparea unei funcţii sau demnităţi în stat, condiţia **cetăţeniei române exclusive,** însă el a fost modificat prin Legea de revizuire a Constituţiei nr. 429/2003, astfel încât ceea ce se impune în prezent sunt doar cetăţenia română şi domiciliul în România.

Din interpretarea textului rezultă că **nu pot ocupa o funcţie sau o demnitate publică persoanele care nu au cetăţenia română** sau, **deşi au cetăţenia română, domiciliază în străinătate.** În egală măsură, în cazul în care titularul unei funcţii sau demnităţi publice pierde cetăţenia română sau nu mai domiciliază în România, este evident că el pierde şi calitatea de funcţionar public sau, după caz, de demnitar. Apreciem că norma de la art. 16 alin. (3) are o **dublă semnificaţie** şi, implicit, o **dublă natură juridică:**

– de **principiu care ocârmuieşte regimul funcţiei publice,** în sensul că aceasta poate fi dobândită doar de persoane care au cetăţenia română şi domiciliul în România;

– de **condiţie de rang constituţional** pentru accederea la o funcţie sau o demnitate publică.

Un alt text este **art. 54 alin. (2),** care prevede, cu statut de **îndatorire fundamentală a unei categorii de cetăţeni,** respectiv **cei cărora le sunt încredinţate anumite funcţii publice, precum şi militarii, de a răspunde de îndeplinirea cu credinţă a obligaţiilor care le revin,** scop în care vor **depune jurământul cerut de lege.**

Un alt text cu o semnificaţie deosebită este **art. 105,** care reglementează regimul juridic al *incompatibilităţilor membrilor Guvernului.*

Textul prevede [în art. 105 alin. (1) teza 1] că **funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de parlamentar.**

Acestor prevederi constituţionale deja prezentate li se adaugă multe alte texte constituţionale, care fac referire la altă *„funcţie publică sau privată"* în contextul stabilirii incompatibilităţii unor funcţii sau demnităţi publice, cum ar fi cele de *preşedinte*[3],

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 567.
[2] A se vedea V. Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici,* Ed. Nemira, Bucureşti, 1998, pp. 77-80.
[3] Avem în vedere art. 84 din Constituţie.

parlamentar[1], *Avocat al Poporului*[2], *magistrați*[3], *judecători ai Curții Constituționale*[4], *membri ai Curții de Conturi a României*[5].

Pe lângă aceste prevederi care, sub aspect terminologic, se referă la *funcția publică,* regăsim şi dispoziții prin care se consacră anumite funcții publice, cum ar fi funcția de *prefect,* reglementată de art. 123 din Constituție, care, cum am menționat deja, reprezintă un înalt funcționar public.

Textele pe care le-am prezentat fac parte din categoria celor care, în opinia noastră, reprezintă **izvoare constituționale exprese pentru funcția publică şi funcționarul public.** Considerăm că lor li se adaugă şi alte norme ale Legii fundamentale, prin care se consacră reguli cu aplicabilitate generală în viața statului şi a autorităților publice, inclusiv a funcționarilor din cadrul acestora. De exemplu, principiul **respectării Constituției, a supremației sale şi a legilor,** prevăzut de art. 1 alin. (5) al Constituției, dar şi de art. 3 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, care menționează, la litera a), ca prim principiu, pe cel al **legalității.** Aceeaşi judecată de valoare putem face, de pildă, cu **principiul bunei-credințe în exercitarea tuturor drepturilor şi îndatoririlor fundamentale, inclusiv a celor care aparțin funcționarilor publici,** reglementat de art. 57 din Constituție.

§ 5. Definiția funcției publice şi a funcționarului public

Legea organică la care trimite Constituția pentru reglementarea statutului juridic al funcționarului public este **Legea nr. 188/1999** privind Statutul juridic al funcționarului public[6], republicată[7], cu modificările ulterioare, care reprezintă astfel legea-cadru în materie. Precizăm că prevederile Legii privind Statutul funcționarilor publici se completează cu cele ale legislației muncii, potrivit normei exprese de trimitere: *„Dispozițiile acestei legi se completează cu prevederile legislației muncii (...) în măsura în care nu contravin legislației specifice funcției publice".* Această modalitate de completare a normelor juridice reprezintă aplicarea în materia legislativă a principiului de drept *specialia generalibus derogant,* conform căruia acolo unde normele speciale date de legislația în materia funcției şi a funcționarilor publici lipsesc ori nu cuprind prevederi contrare, se aplică normele în domeniul legislației muncii, ce devin astfel norme cu aplicabilitate generală[8]. Conform celor statuate de Instanța Supremă în Decizia

[1] Avem în vedere art. 71 din Constituție.
[2] Avem în vedere art. 58 din Constituție.
[3] Avem în vedere art. 125 din Constituție.
[4] Avem în vedere art. 144 din Constituție.
[5] Avem în vedere art. 140 din Constituție.
[6] Publicată în M. Of. nr. 600 din 8 decembrie 1999.
[7] Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007. Ea a fost modificată şi completată ulterior prin O.U.G. nr. 125/2008, O.U.G. nr. 229/2008, O.U.G. nr. 3/2009, O.U.G. nr. 37/2009, O.U.G. nr. 105/2009, Legea nr. 49/2010, Legea nr. 140/2010, Legea nr. 264/2010, Legea-cadru nr. 284/2010, O.U.G. nr. 16/2012, aprobată prin Legea nr. 132/2012, Legea nr. 76/2012, Legea nr. 2/2013, O.U.G. nr. 77/2013, declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în M. Of. nr. 136 din 25 februarie 2014, O.U.G. nr. 82/2013, Legea nr. 187/2012, Legea nr. 255/2013, O.U.G. nr. 18/2014, publicată în M. Of. nr. 305 din 24 aprilie 2014 şi Legea nr. 92/2014, publicată în M. Of. nr. 500 din 4 iulie 2014.
[8] D. Soare, *Discuții privind nelegalitatea unor ordine ale ministrului administrației şi internelor care reglementează naşterea, desfăşurarea şi stingerea raporturilor de serviciu ale polițiştilor şi ale altor categorii de personal,* în Dreptul nr. 9/2006, p. 132.

nr. 14/2008, trebuie precizat că *„funcționarilor publici li se aplică normele cuprinse în Constituție, în Legea nr. 188/1999, în alte reglementări de drept administrativ şi, doar în completare, normele de drept comun al muncii (numai în măsura în care nu contravin legislației specifice funcției publice ori dacă nu există o precizare legală expresă în sens contrar)".*

Prin art. 2 din legea-cadru este definită funcția publică ca reprezentând *ansamblul atribuțiilor şi responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală şi autoritățile administrației publice autonome.*

Referirea din definiție la **autoritățile administrației publice autonome** a fost introdusă prin Legea nr. 251/2006 şi nu este, în opinia noastră, tocmai corectă, dat fiind faptul că **ea induce ideea că autoritățile administrației publice autonome ar fi o altă categorie de autorități față de cele centrale sau locale.** Or, am putut constata în capitolele consacrate Guvernului şi administrației centrale de specialitate că, în sistemul constituțional actual, **administrația publică centrală** include atât **administrația publică subordonată Guvernului sau ministerelor,** cât şi **administrația publică autonomă**[1].

Cât priveşte administrația publică locală, şi aceasta include organe administrative autonome, cum ar fi consiliul local, cel județean, primarul, dar şi organe subordonate – de exemplu, servicii publice subordonate consiliului local sau consiliului județean sau servicii publice deconcentrate, care se subordonează ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate.

De aceea, în opinia noastră, era mai corect ca textul să rămână în forma anterioară modificării realizată prin Legea nr. 251/2006, fără să mai facă referire, în mod distinct, la administrația publică autonomă. În egală măsură, credem că legiuitorul ar fi putut să aibă în vedere **autoritățile centrale autonome** şi nu **autoritățile administrației publice centrale autonome.** Considerăm că între cele două sintagme este o relație **întreg-parte** sau, în termenii logicii formale, de la **genul proxim la diferența specifică.** Spunem aceasta deoarece **autoritățile administrației publice centrale autonome sunt o categorie de autorități centrale autonome. În sfera acestora se includ însă şi alte autorități centrale autonome, care exclud sferei executivului în structura cărora se regăsesc funcții publice,** cum ar fi **Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Avocatul Poporului, Curtea Constituțională** etc.[2]. Fiecare dintre aceste autorități, care au o autonomie de rang constituțional, care excedează clasicei trinități a puterilor în stat, dispune de un **secretariat general,** în care sunt numite persoane care au statut de **funcționari publici,** ce este reglementat de prevederile Legii nr. 188/1999, însuşi secretarul general al acestor autorități făcând parte din corpul funcționarilor publici, ca înalt funcționar public. De aceea, credem că o a doua variantă care poate fi avută în vedere este aceea a modificării textului, în sensul ca **el să se refere la autoritățile publice centrale autonome.**

În ceea ce ne priveşte, considerăm că funcția publică poate fi definită ca **situația juridică legal determinată a persoanei fizice învestite cu prerogative în realizarea competenței unei autorități publice, în regim de putere publică, având ca scop realizarea în mod continuu a unui interes public.**

---

[1] V. Vedinaş, *Considerații asupra Proiectului de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 427.

[2] Pentru dezvoltări, a se vedea partea consacrată Administrației centrale de specialitate, cap. XI secțiunea a II-a.

Constatăm, din definițiile enunțate, că unul dintre elementele care dau identitate funcției publice este faptul că **prin intermediul ei se exercită prerogative de putere publică.** Am putea spune că este chiar **elementul determinant.** Legiuitorul nu se rezumă numai să precizeze acest lucru, ci şi enumeră, în art. 2 alin. (3), care sunt **activitățile care implică exercitarea prerogativelor de putere publică**[1], fiind vorba despre:

a) punerea în executare a legilor şi a celorlalte acte normative;

b) elaborarea proiectelor de acte normative şi a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice, precum şi asigurarea avizării acestora;

c) elaborarea proiectelor politicilor şi strategiilor, a programelor, a studiilor, analizelor şi statisticilor necesare realizării şi implementării politicilor publice, precum şi a documentelor necesare executării legilor, în vederea realizării competenței autorității sau instituției publice;

d) consilierea, controlul şi auditul public intern. Constatăm că nu este enumerat şi *auditul public extern,* exercitat de personalul de specialitate din cadrul Curții de Conturi a României. În opinia noastră, nu există nicio rațiune care să justifice includerea auditului public intern în exercitarea prerogativelor de putere publică şi excluderea auditului public extern din astfel de prerogative. De aceea, *de lege ferenda,* apreciem că textul ar trebui completat, astfel încât el să facă referire la *auditul public intern şi extern*;

e) gestionarea resurselor umane şi a resurselor financiare;

f) colectarea creanțelor bugetare;

g) reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară sau străinătate, în limita competențelor stabilite de conducătorii autorităților sau instituțiilor publice, precum şi reprezentarea în justiție a autorității sau instituției publice în care îşi desfăşoară activitatea;

h) realizarea de activități în conformitate cu strategia de informatizare a administrației publice.

Constatăm că enumerarea este limitativă, nu enunțiativă. Considerăm că, atât enumerarea în sine, cât şi caracterul ei limitativ, sunt o dovadă a precauției legiuitorului în a determina limitele de exercitare a unor asemenea prerogative şi, implicit, ale sferei funcționarilor publici. Acest lucru s-a petrecut şi în contextul în care, după adoptarea Legii nr. 188/1999, a existat o veritabilă „voluptate" în a include în categoria funcționarilor publici persoane care nu aveau elemente identitare specifice acestuia. Exemplificăm prin personalul de la piețe, bibliotecarii, puericultorii, situație cu care ne-am confruntat în calitatea pe care am deținut-o, de președinte al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, când ne-am văzut obligați de realitățile pe care le-am identificat să propunem soluții legislative care să clarifice situația şi să aducă funcția publică în matca sa firească.

Titularul unei funcții publice este **funcționarul public.**

Importanța funcționarului public pentru statul de drept care se edifică acum în România rezultă şi din faptul că, în calitate de instrument prin care administrația îşi

[1] Rațiunea pentru care s-a impus enumerarea acestor activități a fost aceea că în practică s-a constatat o tendință de a se conferi statut de funcționari publici unor persoane care, prin activitatea pe care o desfăşurau, nu erau învestiți cu exercitarea prerogativelor de putere publică, fapt care a dus, imediat după adoptarea legii, la mărirea nejustificată a corpului funcționarilor publici, ceea ce impunea intervenția legiuitorului.

realizează atribuțiile, prerogativele de putere publică, funcționarul public este şi cel care, după aderarea României la Uniunea Europeană, are misiunea şi contribuie esențial la transpunerea în practică a valorilor Uniunii Europene, la garantarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, între care se regăsesc şi **dreptul la o bună administrare şi dreptul la o bună guvernare**[1].

Funcționarul public reprezintă, în viziunea noastră, **persoana legal învestită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia.**

Potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 republicată, funcționarul public e definit ca reprezentând *persoana numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică.* Un asemenea statut este recunoscut şi *persoanei căreia i-a încetat calitatea de funcționar public şi continuă să facă parte din corpul de rezervă al funcționarilor publici.*

Totalitatea funcționarilor publici din cadrul autorităților şi instituțiilor publice constituie **corpul funcționarilor publici.** Remarcăm faptul că legiuitorul organic a consacrat soluția integratoare de *corp al funcționarilor publici,* în care se includ şi funcționarii publici cu statut general, şi cei cu statut special, evitând să mai dividă un asemenea corp în subcategorii, în *subcorpuri,* care să încurajeze interesul de a opera diferențieri majore în plan legislativ, de natură să afecteze unitatea acestuia. Există însă reglementări speciale care fac referire la existența unor categorii distincte de *„corpuri"* de funcționari, cum ar fi polițiştii, personalul diplomatic şi consular. În opinia noastră, în contextul în care legea consacră pentru toți funcționarii, fără a face diferența între cei supuşi statutului general sau unor statute specifice, identificarea unor alte categorii de funcționari care ar reprezenta *„corpuri"*distincte ale acestora nu satisface, în mod precumpănitor, voința legiuitorului. Singurul argument care o susține este permisiunea dată de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 188/1999 ca *pentru aceştia statutele speciale să reglementeze şi aspecte legate de cariera lor,* ceea ce poate crea premisa de a le organiza şi structura, inclusiv sub forma unor corpuri. Însă credem că, spre a nu se crea disfuncționalități în structura de ansamblu a funcționarilor publici, ar fi preferabil să se evite raportarea la *„corpuri"* distincte ale acestora.

Dacă salariatul îşi desfăşoară activitatea în baza unui raport de muncă, născut dintr-un contract negociat de cele două părți, dreptul muncii tinzând să devină din ce în ce mai mult un **drept negociat**[2], **de natură convențională,** activitatea funcționarului public se desfăşoară în temeiul unui **raport de funcție publică sau de serviciu. Acest raport este stabilit pe cale unilaterală,** prin voința autorității care învesteşte, care exclude o *„negociere"* sau *„punere de acord"* a viitorului funcționar cu autoritatea respectivă. De altfel, art. 4 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 prevede în mod expres că *raporturile de serviciu se nasc şi se exercită pe baza actului de numire, emis în condițiile legii.* Această realitate definitorie nu trebuie înțeleasă într-un mod absolutist din cel puțin două puncte de vedere:

a) prin consacrarea **acordului de serviciu, drept corespondent al contractului colectiv de muncă, în cazul salariaților, s-a recunoscut şi în materia funcției publice dreptul la o anumită negociere,** care este însă țărmurită de domeniile care sunt expres şi limitativ prevăzute de art. 72 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici;

---

[1] V. Vedinaş, *Considerații asupra proiectului de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 68.

[2] S. Ghimpu, A. Țiclea, *op. cit.*, p. 118.

b) prin **recunoaşterea,** pe cale jurisprudenţială şi doctrinară a **faptului că şi în cazul funcţionarilor publici regăsim o formă atipică de contract, încheiat între funcţionarul public şi autoritatea sau instituţia publică în care acesta îşi desfăşoară activitatea.** Ne raportăm, de pildă, la **semnificaţia jurământului** care, în cazul refuzului de a se depune, atrage încetarea raportului de serviciu. Altfel spus, raportul de serviciu s-a născut prin emiterea actului de numire, dar nu se poate exercita până când funcţionarul public nu depune jurământul, ce reprezintă un soi de **consimţământ** al celui numit în a exercita funcţia în care a fost numit. Neexprimarea acestui *„consimţământ"* determină încetarea calităţii. De aceea, într-una din primele lucrări ale noastre consacrate funcţionarului public, ne-am exprimat în sensul că, în cazul funcţionarului public, *consimţământul se exprimă în trepte*, odată prin participarea la concurs, iar ulterior, prin depunerea jurământului[1]. Aşa cum spunea regretata noastră profesoară Sanda Ghimpu în discuţiile pe care le aveam, a exclude total acest lucru înseamnă la a ajunge la un soi de muncă forţată, ceea ce Constituţia interzice prin art. 42.

Raportul de serviciu îl definim ca fiind **acel complex de relaţii sociale, legal determinate, stabilite între persoana fizică, titulară a funcţiei publice, autoritatea publică din structura căreia face parte funcţia publică respectivă şi subiectele de drept în legătură cu care se realizează competenţa respectivei autorităţi publice.**

§ 6. Clasificarea funcţionarilor publici

Vom identifica mai multe criterii de clasificare, fără a avea pretenţia de a epuiza sfera lor. Capitolul II al Legii nr. 188/1999 poartă denumirea *Clasificarea funcţiilor publice. Categorii de funcţionari publici.* Textul permite să identificăm astfel o primă categorie de criterii, respectiv *criterii de clasificare izvorâte din lege.* O a doua categorie o reprezintă *criteriile de sorginte doctrinară,* conturate de-a lungul timpului, care şi ele au avut în vedere legislaţia şi jurisprudenţa vremii.

Valorificând toate aceste izvoare, identificăm mai multe criterii de clasificare.

1) Din punctul de vedere al **statutului juridic aplicabil,** identificăm funcţionari *statutari*, care sunt de două categorii: funcţionari *supuşi statutului general*; funcţionari *supuşi unor statute speciale*. Categoriile de funcţionari publici care beneficiază de statute speciale sunt prevăzute de art. 5 din legea-cadru, respectiv personalul din serviciile de specialitate ale Parlamentului, Administraţiei Prezidenţiale, Consiliului Legislativ, serviciile diplomatice şi consulare, autoritatea vamală, poliţia şi alte structuri ale Ministerului de Interne, precum şi *alte servicii publice stabilite de lege.* Înţelegem din redactarea acestui text că **enumerarea este enunţiativă, nu limitativă,** ea **permiţând adăugarea şi a altor servicii decât cele menţionate expres de textul de lege.** Intră în această categorie, spre exemplu, **consilierii de soluţionare a contestaţiilor** din cadrul Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, care au un statut special reglementat în prezent de prevederile Legii nr. 101/2016[2] şi de *„cei*

[1] V. Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici,* Ed. Nemira, Bucureşti, 1998, p. 113.

[2] Lege privind remediile şi căile de atac în materia contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

33 de membri ai Consiliului, dintre care cel puţin jumătate sunt licenţiaţi în drept, ***sunt funcţionari publici cu statut special,*** *selectaţi prin concurs, numiţi în funcţii prin decizie a primului-ministru, la propunerea preşedintelui consiliului"*[1] (s.n.).

2) Din punctul de vedere al **rigurozităţii disciplinei,** pot fi identificate două categorii: funcţionari publici *civili* şi funcţionari publici *militari.* O asemenea clasificare are suport în însuşi textul constituţional, art. 16 alin. (3) teza întâi conform căruia *„funcţiile şi demnităţile publice,* ***civile sau militare...***" (s.n.). Cum textul nu distinge, rezultă că el trebuie interpretat în sensul că **o funcţie publică, dar şi o demnitate publică pot avea, în egală măsură, caracter civil sau militar;**

3) Din punctul de vedere al **felului activităţii proprii** desfăşurate, pot fi identificate: funcţii publice *generale* şi funcţii publice *specifice.* Această clasificare este consacrată de Legea nr. 188/1999, prin art. 7 alin. (1) lit. a).

Funcţiile publice generale reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor cu caracter general şi comun tuturor autorităţilor şi instituţiilor publice, în vederea realizării competenţelor lor generale. Din această categorie fac parte cele enumerate în secţiunea I a Anexei la Legea nr. 188/1999, care include atât **înalţii funcţionari publici, funcţionari publici de conducere** (directori generali, directori şi directori din organele administraţiei centrale de specialitate, secretari de unităţi administrativ teritoriale, şefi serviciu şi şef de birou), şi **funcţionari publici de execuţie** (consilier, consilier juridic, auditor expert, inspector, referent de specialitate, referent).

Funcţiile publice specifice reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor cu caracter specific unor autorităţi şi instituţii publice, stabilite în vederea realizării competenţelor lor specifice sau care necesită competenţe şi responsabilităţi specifice. Din categoria acestora, fac parte funcţiile publice cuprinse în secţiunea a II-a a Anexei la Legea nr. 188/1999 şi ele pot fi atât **funcţii publice specifice de conducere** (arhitect-şef), cât şi **de execuţie (**inspector de concurenţă, inspector vamal, inspector de muncă, controlor delegat, expert în tehnologia informaţiilor şi a telecomunicaţiilor, comisar şi manager public). Constatăm că în categoria funcţiilor publice de execuţie specifice nu se regăseşte şi cea de *arhitect,* deşi ea se regăseşte la categoria funcţionarilor de conducere.

Diferenţa esenţială între funcţiile publice generale şi cele specifice constă în faptul că **funcţiile generale sunt doar cele stabilite prin lege, pe când funcţii publice specifice se pot stabili şi prin acte ale autorităţilor şi instituţiilor publice, cu avizul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici**[2]**.**

Prin proiectul de Cod administrativ se propune ca şi funcţia de secretar de unitate administrativ-teritorială, alături de cea de arhitect-şef, să fie funcţie publică de conducere specifică.

Un alt criteriu îl reprezintă **natura autorităţii publice** din care face parte funcţia publică exercitată de titular, rezultând: *funcţionari publici care fac parte din structura unor autorităţi de natură statală; funcţionari publici din structura autorităţilor autonome locale, funcţionari publici care fac parte din structura unor autorităţi administrative autonome.*

---

[1] D.D. Şerban, *Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluţionare a contestaţiilor în domeniul achiziţiilor publice,* în Dreptul nr. 8/2009, p. 86.

[2] Avem în vedere menţiunea din Anexa la Legea nr. 188/1999, conform căreia *„funcţii publice specifice, altele decât cele prevăzute la pct. II, se pot stabili de autorităţile şi instituţiile publice, cu avizul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici".*

Această ultimă categorie a fost introdusă prin Legea nr. 251/2006. În ceea ce ne privește, nu împărtășim existența ei, pentru motivele pe care le-am prezentat, referitoare la definiția funcției publice și a funcționarului public. În egală măsură, precizăm că funcția publică locală a fost *„împrumutată"* din sistemul francez, unde există trei categorii de funcționari publici și, respectiv, de funcții publice, *funcția publică de stat, funcția publică teritorială* și *funcția publică spitalicească*[1]. În Franța, până în anul 1983, cele trei funcții *erau radical separate.* Prin Legea din 13 iulie 1983, modificată în mai multe rânduri, inclusiv prin Legea din 3 august 2009, s-a produs unificarea celor trei funcții în special pentru *a încuraja mobilitatea dintre ele.* În acest sens, conform autorilor citați, *„accesul funcționarilor de stat, al funcționarilor publici teritoriali și ai funcționarilor spitalicești la celelalte două funcții publice, ca și mobilitatea lor în sânul fiecăreia dintre aceste trei funcții publice constituie garanții fundamentale ale carierei lor"*[2].

5) În funcție de **nivelul studiilor**, identificăm:

– *funcționari publici din clasa I* – studii universitare de licență absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

– *funcționari publici din clasa a II-a* – studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă;

– *funcționari publici din clasa a III-a* – studii liceale sau studii medii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat.

Funcționarii publici numiți în clasele a II-a și a III-a nu pot ocupa decât funcții de execuție. În mod excepțional, pentru funcția de secretar al unei comune, care este o funcție publică de conducere, s-a admis, după intrarea în vigoare a Legii nr. 188/1999, prin mai multe reglementări succesive, că poate fi ocupată și de persoane care nu aveau studii superioare deloc sau aveau studii superioare de scurtă durată.

6) După **nivelul atribuțiilor,** identificăm:

– *înalții funcționari publici;*

– *funcționari publici de conducere;*

– *funcționari publici de execuție.*

Înaltul funcționar public *„reprezintă acea categorie de funcționari publici apolitici care ocupă prin concurs național o funcție publică din categoria înalților funcționari publici realizând managementul de nivel superior în administrația publică centrală și în autoritățile administrației autonome asigurând funcționarea autorității sau instituției publice"*[3].

În prezent, categoria **înalților funcționari publici** cuprinde persoanele care sunt numite în una din următoarele funcții publice:

– secretar general și secretar general adjunct al Guvernului[4];

– secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;

– prefect;

---

[1] J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique,* 7ème ed., Dalloz, Paris, 2012, p. 65.

[2] J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.,* p. 66.

[3] I. Alexe, *Înalții funcționari publici, op. cit.*, p. 246.

[4] Această primă categorie de înalți funcționari publici a avut o istorie normativă fluctuantă, în sensul că inițial a fost prevăzută de art. 12 lit. a) al Legii nr. 188/1999, ulterior a fost abrogată și apoi, din nou, pusă în vigoare prin respingerea O.U.G. nr. 3/2009, publicată în M. Of. nr. 84 din 11 februarie 2009 prin Legea nr. 379/2009, publicată în M. Of. nr. 870 din 14 decembrie 2009.

– secretar general adjunct din ministere şi alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale;

– subprefect;

– inspector guvernamental.

Prin proiectul de Cod administrativ se propune o restrângere severă a categoriei înalţilor funcţionari publici, care constă, în principal, în revenirea prefectului şi a subprefectului la statutul de demnitar politic şi desfiinţarea funcţiei de inspector guvernamental[1].

Recrutarea în categoria înalţilor funcţionari publici se face, potrivit art. 18 din Legea nr. 188/1999, prin **concurs naţional,** de către o **comisie permanentă, independentă, formată din şapte membri, numiţi prin decizie a primului-ministru.** În ceea ce priveşte această reglementare, ne raliem la opinia formulată în doctrină conform căreia *se impune regândirea categoriei înalţilor funcţionari publici pentru numirea cărora este necesară o comisie de concurs şi, de asemenea, ar trebui ca această comisie să nu fie complet dependentă de voinţa reprezentanţilor Guvernului*[2]. Dacă nu se întâmplă acest lucru, riscăm să ajungem în situaţia în care înalţii funcţionari publici să nu facă altceva decât să transpună în practică politica guvernanţilor, ceea ce ar face ca interdicţia lor de a fi înregimentaţi politic să devină o simplă metaforă sau o poveste în care nu crede nimeni. De altfel, şi doctrina franceză analizează procesul de **politizare,** susţinând că el este prezent cu precădere la înalţii funcţionari publici, dar că *„fenomenul de politizare a înaltei funcţii publice este în mod egal prezent în funcţia publică teritorială, deci el constituie o trăsătură tradiţională"*[3]. Autorii citaţi nu se sfiesc doar să recunoască acest fenomen, ei vin şi cu explicaţiile, arătând că *„acesta este prezent datorită faptului că funcţiile cele mai importante sunt în mod egal la discreţia autorităţilor teritoriale, care aleg persoanele în care au deplină încredere personală şi le resping pe cele cu care nu se află în plin acord de idei"*[4].

În ceea ce priveşte categoria înalţilor funcţionari publici, în anul 2013 a făcut obiectul unor modificări care au afectat statutul juridic al **inspectorilor guvernamentali**[5].

Avem în vedere O.U.G. nr. 77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcţionalităţii administraţiei publice locale, a numărului de posturi şi reducerea cheltuielilor la instituţiile şi autorităţile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor[6].

Prin art. 1 alin. (1) din respectivul act normativ se desfiinţau posturile vacante din cadrul unor autorităţi şi instituţii publice centrale şi locale. Prin alin. (2) se prevedeau excepţiile de la regula desfiinţării posturilor vacante, între care, la litera f, se regăseau *„posturile vacante aferente funcţiilor publice de conducere generale, specifice sau cu statut special,* ***cele aferente categoriei înalţilor funcţionari publici,*** *precum şi cele aferente funcţiilor militare de conducere, cele de secretar al unităţii/subdiviziunii*

---

[1] Potrivit art. 462 din proiect, înalţii funcţionari publici vor fi reprezentaţi de *secretarii generali ai autorităţilor administraţiei publice centrale, ale autorităţilor administrative autonome şi ale Parlamentului României şi cea de secretar general al instituţiei prefectului.*

[2] R. Carp, *Strategii şi propuneri de reformă a administraţiei publice în perspectiva integrării europene,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 108. În acelaşi sens, v. I. Alexe, *Înalţii..., op. cit.,* p. 235.

[3] J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.,* p. 14.

[4] J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.,* p. 14.

[5] I. Alexe, *Categoria înalţilor..., art. cit.,* pp. 136-144. În acelaşi sens, v. I. Alexe, *Consideraţii..., art. cit.,* pp. 159-161.

[6] Publicată în M. Of. nr. 393 din 29 iunie 2013 (declarată neconstituţională prin Decizia C.C.R. nr. 55/2014).

administrativ-teritoriale şi de administrator public, precum şi posturile vacante de conducere pentru personalul contractual". Această ordonanță de urgență a fost declarată neconstituțională prin Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014 a Curții Constituționale referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea O.U.G. nr. 77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi şi reducerea cheltuielilor la instituțiile şi autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor[1].

Deşi, aşa cum se observă din conținutul alin. (2) lit. f), posturile aferente înalților funcționari publici erau exceptate, în realitate şi aceste posturi au fost desființate, ceea ce a generat un val de litigii pe rolul instanțelor judecătoreşti prin care înalții funcționari publici al căror raport de serviciu încetase au acționat în instanță, solicitând anularea dispozițiilor primului-ministru prin care le încetase raportul de serviciu. În contextul declarării neconstituționalității respectivei ordonanțe de urgență, este evident că litigiile generate de adoptarea ei au fost câştigate de cei care le promovaseră. După cum am arătat anterior, prin Proiectul de Cod administrativ se propune desființarea funcției de inspector guvernamental, care a mai făcut obiectul unei asemenea măsuri, prin O.U.G. nr. 77/2013, anterior analizată. Dat fiind faptul că măsura desființării acestei funcții a făcut o dată obiectul controlului de constituționalitate, iar Curtea Constituțională a declarat-o neconstituțională, se pune problema dacă existența unei decizii a Curții Constituționale de declarare a neconstituționalității ei nu împiedică adoptarea unei alte norme juridice cu acelaşi conținut. Credem că rezolvarea acestei dileme depinde de argumentele care au fost avute în vedere de către Curtea Constituțională atunci când a declarat neconstituțională O.U.G. nr. 77/2013. Dat fiind faptul că aceste argumente au vizat, cum am arătat, încălcarea unei interdicții pe care însăşi ea o prevedea, apreciem că măsura se poate dispune printr-un alt act normativ. Pe viitor, **punem în discuție** problema **dacă nu ar trebui să se consacre,** poate, în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă sau în Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale **un principiu care să instituie interdicția de a se adopta o nouă reglementare cu un conținut identic celei care a fost declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională. Neconstituționalitatea trebuie însă să se fi declarat în virtutea unor cauze intrinseci, de fond, nu de procedură a adoptării actului normativ.** O prevedere similară consacră Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ cu privire la actele care au fost suspendate de către instanța judecătorească. În cazul în care autoritatea sau instituția publică emite sau adoptă un act administrativ cu un conținut identic celui care a fost deja suspendat, noul act se consideră suspendat de drept. Rațiunea care a determinat consacrarea acestei sancțiuni, izvorâtă din practică, poate fi utilizată, prin extrapolare, la problema ridicată de noi.

În categoria **funcționarilor publici de conducere** sunt incluşi:

– **director general** şi **director general adjunct** din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor şi al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum şi funcțiile publice specifice asimilate acestora;

– **secretar al unității administrativ-teritoriale**[2];

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 136 din 25 februarie 2014.

[2] În contextul în care unii secretari de unități administrativ-teritoriale nu îndeplineau condiția prevăzută de lege de a avea studii superioare juridice sau administrative, au fost elaborate mai multe legi, prin care se

– **director** şi **director adjunct** din aparatul autorităţilor administraţiei autonome, din aparatul ministerelor şi al celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi funcţiile publice specifice asimilate acestora;

– **director executiv** şi **director executiv adjunct** al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate din unităţile administrativ-teritoriale[1], în cadrul instituţiei prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităţilor administraţiei publice locale şi al instituţiilor subordonate acestora, precum şi funcţiile publice specifice asimilate acestora[2];

– **şef serviciu,** precum şi funcţiile publice specifice asimilate acesteia;

– **şef birou,** precum şi funcţiile publice specifice asimilate acesteia.

Separarea dintre funcţionarii de conducere şi cei de execuţie nu trebuie privită cu rigiditate, pentru că majoritatea funcţionarilor de conducere, în raporturile cu şefii lor ierarhici, exercită atribuţii de execuţie.

Funcţiile publice de execuţie sunt următoarele:

– *funcţiilor publice de execuţie din clasa I* includ funcţiile publice generale de consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector, precum şi funcţiile publice specifice asimilate acestora;

– *funcţiile publice de execuţie din clasa II* includ funcţiile publice generale de referent de specialitate, precum şi funcţiile publice specifice asimilate acestora

– *funcţiile publice de execuţie din clasa III* includ funcţiile publice generale de referent, precum şi funcţiile publice specifice asimilate acestora.

Toate funcţiile publice de execuţie sunt structurate pe patru grade profesionale, respectiv *superior, ca nivel maxim, principal, asistent* şi *debutant.*

7) În funcţie de **statutul** lor:

– *funcţionari publici debutanţi,* perioada de debut fiind de 12, opt sau şase luni;

– *funcţionari publici definitivi.*

8) După natura funcţiei pe care o ocupă, identificăm[3]:

– *funcţionari care ocupă o funcţie publică de stat*

Funcţiile publice de stat sunt funcţiile publice stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administraţiei public centrale, precum şi în cadrul autorităţilor administrative autonome.

– *funcţionari care ocupă o funcţie publică teritorială*

---

stabileau termene în interiorul cărora aceştia puteau să urmeze condiţiile de studii prevăzute de lege pentru a-şi putea menţine funcţia. Invocăm astfel Legea nr. 251/2006 publicată în M. Of. nr. 574 din 4 iulie 2006, O.U.G. nr. 90/2009 publicată în M. Of. nr. 457 din 4 iulie 2009 prin care secretarii de comune care nu aveau studii superioare juridice sau administrative erau obligaţi ca până la 31 decembrie 2010 şi ulterior la 31 decembrie 2012, să îndeplinească acea condiţie referitoare la studii.

[1] Categoria aceasta este menţionată la art. 13 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 188/1999, care a revenit la forma iniţială prin încetarea efectelor juridice ale pct. 1 al art. I din O.U.G. nr. 105/2009, publicată în M. Of. nr. 668 din 6 octombrie 2009, conform Deciziei C.C.R. nr. 1629 din 3 decembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 28 din 14 ianuarie 2010. Prin textul declarat neconstituţional, se desfiinţase funcţia publică de conducere de şef al serviciilor deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice şi se transformase în funcţia de director coordonator, angajat în baza unui contract de management.

[2] Precizăm că această categorie a fost modificată de pct. 1 al art. I din O.U.G. nr. 105/2009, publicată în M. Of. nr. 668 din 6 octombrie 2009, care şi-a încetat efectele juridice conform Deciziei C.C.R. nr. 1629 din 3 decembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 28 din 14 ianuarie 2010 şi a fost abrogată prin pct. 1 al art. unic din Legea nr. 264/2010, publicată în M. Of. nr. 872 din 28 decembrie 2010.

[3] Acest ultim criteriu a fost introdus prin pct. 9 al Legii nr. 251/2006.

Funcțiile publice teritoriale sunt funcțiile publice stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul instituției prefectului, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

– *funcționari care ocupă o funcție publică locală*

Funcțiile publice locale sunt funcțiile publice stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale şi al instituțiilor publice subordonate acestora.

În ceea ce ne priveşte, nu împărtăşim împărțirea, introdusă prin Legea nr. 251/2006, între **funcțiile publice de stat, teritoriale şi locale**. Ea este inspirată din sistemul francez, unde, cu am menționat deja, regăsim o diviziune tripartită a funcției publice, care este de tradiția sistemului francez, dar nu este de tradiția sistemului românesc[1].

Dacă este să analizăm **natura organelor în structura cărora se stabileşte funcția publică teritorială**, ajungem la concluzia că este vorba tot despre **autorități de natură statală,** prefectul, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administrației publice centrale fiind **instituții de natură statală.**

Ca să nu mai vorbim de faptul că orice divizare exagerată a unei instituții în categorii şi subcategorii – sau dacă se admite existența mai multor statute juridice derogatorii – atrage dificultăți în gestionarea instituției respective. Ar fi putut fi cel mult acceptabilă o diviziune, cum este şi în Franța, între *funcția publică de stat* şi cea *locală,* denumită şi *teritorială.*

§ 7. Regimul juridic al actului de numire într-o funcție publică

a. Actul de numire

Legea nr. 188/1999 nu consacră o definiție a acestuia. Art. 62, prin alin. (2) şi (3), îl califică drept *act administrativ,* iar alin. (4) îi descrie trăsăturile şi conținutul. Coroborând dispozițiile anterior menționate, apreciem că putem defini actul de numire ca reprezentând **un act administrativ emis în formă scrisă de o autoritate publică, în al cărui conținut trebuie să se regăsească temeiul legal al numirii, numele funcționarului public, denumirea funcției publice, data de la care urmează să se exercite funcția publică, drepturile salariale şi locul de desfăşurare a activității, la respectarea căruia persoana fizică se obligă prin jurământ, prin care i se conferă acesteia calitatea de funcționar public.**

Din definiție rezultă următoarele trăsături ale actului de numire într-o funcție publică:

a) prima trăsătură este aceea că actul de numire este un **act juridic**, adică o manifestare de voință făcută cu scopul de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligații.

Statutul de funcționar public se dobândeşte din momentul numirii şi se exercită din momentul depunerii jurământului[2];

---

[1] În acelaşi sens, v. I. Alexe, *Înalții...*, *op. cit.*, pp. 68-69.

[2] Credem că această soluție este susținută şi de Legea fundamentală în unele texte din care exemplificăm. Art. 104 alin. (2) prevede că *„Guvernul în întregul său şi fiecare în parte din membrii îşi exercită*

b) cea de-a doua trăsătură este că **voința juridică pe care o exprimă are caracter unilateral**, cu obligația acceptării de către funcționar, care se realizează în momentul prestării jurământului. În doctrina de specialitate se susține că *„actul individual de numire într-o funcție publică poate fi emis numai dacă persoana în cauză este de acord să devină funcționar public"*[1]. Acest acord se exprimă prin depunerea jurământului, care poate fi refuzată de către funcționarul public. În experiența noastră, ca şef al Departamentului Juridic al Curții de Conturi, am avut situații în care o persoană a candidat pentru funcția de consilier juridic, care, la acea dată, era o funcție publică[2], a promovat concursul, dar a refuzat să depună jurământul şi să îşi exercite acest statut. Cât priveşte susținerea cu privire la *emiterea actului de numire numai dacă persoana este de acord să devină funcționar public,* în opinia noastră, ea nu are corespondent în practică. De altfel, însăşi Legea nr. 188/1999 prevede că *„refuzul depunerii jurământului se consemnează în scris şi* ***atrage revocarea actului de numire în funcție*** (s.n.). Or, **pentru a fi revocat, actul de numire trebuie să fi fost emis anterior,** astfel încât **el se emite înainte de a fi exprimat acel *„consimțământ"* rezultat din depunerea jurământului.**

Depunerea jurământului se face de către cei care au fost numiți în funcția publică, ceea ce explică faptul că **refuzul depunerii jurământului atrage încetarea statutului de funcționar public. Statutul se dobândeşte prin numire, prin emiterea actului de numire, dar se poate exercita după depunerea jurământului.**

În jurisprudența sa, Înalta Curte de Casație şi Justiție a statuat, cum am menționat deja, că *„actul de numire în funcție al autorității public, împreună cu cererea şi/sau acceptarea postului de către viitorul funcționar public formează acordul de voință, contractul administrativ"*[3];

c) cea de-a treia trăsătură a actului este caracterul său **formal, obligația formei scrise a actului de numire,** care este **cerută de lege *ad validitatem.*** Condiția formei scrise este obligatorie şi în cazul contractului individual de muncă al salariatului;

d) actul administrativ trebuie să conțină **clauze obligatorii, impuse de lege,** şi anume: temeiul legal al numirii, numele funcționarului public, denumirea funcției publice, data de la care urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, precum şi locul de desfăşurare a activității. Fiind stabilite în mod imperativ de legiuitor, interpretăm că absența unora dintre aceste clauze determină nulitatea absolută a actului de numire în funcție.

e) actul de numire în funcție fiind o manifestare de voință făcută în considerațiunea unei persoane fizice determinate, el are un **caracter personal, *intuitu***

---

mandatul începând de la data depunerii jurământului". Însă textul constituțional care fundamentează, în cea mai mare măsură teza noastră este art. 54 alin. (2) care prevede că *„cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice, precum şi militarii răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin şi, în acest scop, vor depune jurământul cerut de lege"*. Folosind interpretarea literară, relevăm semnificația conjuncției *„şi"*, care leagă exercitarea obligațiilor funcționarilor civili şi militari cu bună-credință de momentul depunerii jurământului. Orice funcționar public *trebuie să-şi îndeplinească toate obligațiile ce-i revin cu bună-credință. Nu poate fi conceput ca în unele cazuri să manifeste bună-credință şi în altele rea-credință. Cum toate obligațiile trebuie îndeplinite astfel, rezultă că nedepunerea jurământului, care legitimează buna credință, atrage după sine imposibilitatea îndeplinirii oricărei obligații.*

[1] I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, op. cit.,* ediția a IV-a, p. 24.

[2] Între timp, a fost asimilată personalului de specialitate al Curții de Conturi, care poartă denumirea de *auditori publici externi.*

[3] Decizia nr. 14 din 18 februarie 2008, Secțiile Unite ale Înaltei Curți de Casație şi Justiție.

personae[1]. Şi prin această trăsătură se aseamănă cu contractul individual de muncă – acesta, având *„un caracter personal, se încheie în considerarea pregătirii profesionale, a aptitudinilor, calităților şi abilităților salariatului"*[2];

f) o altă trăsătură a actului de numire în funcție vizează **calitatea organului emitent**, care este o **autoritate publică.**

Un autor recunoaşte şi **caracterul obligatoriu** al actului de numire în funcția publică, acesta decurgând din două împrejurări: a) din stabilitatea în funcție de care se bucură, în principiu, orice funcționar public; b) din caracterul principial irevocabil (iretractabil) al unui asemenea act[3].

Actului de numire în funcția publică i se anexează *fişa postului,* care reprezintă documentul în care sunt cuprinse atribuțiile care îi revin titularului unei funcții publice.

În doctrina de drept al muncii se susține că prevederile Legii nr. 188/1999 (art. 62 şi art. 97), care califică drept *act administrativ* actul prin care au loc naşterea şi încetarea raportului de serviciu, *„sunt vădit eronate, de vreme ce actul administrativ de numire în funcție este un pseudo (fals) act administrativ, întrucât actul de numire reprezintă o simplă ofertă sau o acceptare a ofertei de a se contracta un raport de serviciu, raport care are tot un temei contractual (acord de voință)"*[4], iar un asemenea acord este *„rezultat din îmbinarea/joncțiunea actului de numire cu faptul solicitării/acceptării postului de către viitorul funcționar public"*[5]. Cu tot respectul pentru distinşii autori, dintre care unul ne este în mod particular neprețuit (ne referim la dragul nostru profesor I.T. Ştefănescu)[6], nu putem să nu observăm că un asemenea tip de abordare este fundamentat pe termeni şi operațiuni fundamental improprii pentru un raport de serviciu, care este de drept public, cum ar fi cel de *ofertă* sau *acceptare a ofertei*, care țin mai mult de dreptul afacerilor, nici măcar de dreptul muncii, cel puțin cel care se referă la munca salariaților din sectorul public. Este ignorată aici întreaga istorie şi filosofie a unei instituții care nu numai prin istoria ei trecută, ci şi prin cea prezentă ocupă un loc important în rândul instituțiilor naționale şi europene, care este funcționarul public. Niciodată şi nicăieri nu s-a susținut că naşterea raportului de serviciu al unui funcționar public ar fi rodul unei simple *cereri* sau *oferte,* urmată de simpla ei *acceptare.* În acest fel, se aruncă în aer *teoria concursului, criteriul meritului, prorogativele de putere publică specifice funcționarului* şi calitatea sa *de agent al statului.*

---

[1] El vizează deci aptitudinile fizice şi psihice ale unui anumit subiect de drept privat, care, prin numire, dobândeşte statutul de subiect de drept public. El devine instrumentul autorității publice, cum se exprimă constant doctrina interbelică. (P. Negulescu), abordând problema funcționarilor publici, afirmă că *„aceste persoane fizice sunt instrumentele de a voi şi de a acționa ale posturilor sau funcțiunilor"* (în *Tratat...*, *op. cit.*, p. 525).

[2] I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, op. cit.,* ediția a IV-a, p. 245 şi nota de subsol nr. 4.

[3] C. Clipa, *Caracterul obligatoriu al actului administrativ de numire într-o funcție publică şi stabilitatea pe post a funcționarului public – corelații necesare,* în Revista de Drept Public nr. 4/2010, p. 16.

[4] Ş. Beligrădeanu, *Jurisdicția muncii versus contenciosul administrativ, art. cit.,* pp. 87-88.

[5] Ş. Beligrădeanu, I.T. Ştefănescu, *Răspunderea civilă reciprocă între părțile raportului – contractual – de serviciu al funcționarului public,* în Dreptul nr. 4/2009, p. 79.

[6] Suntem convinşi că aceste susțineri din raport nu aparțin profesorului I.T. Ştefănescu, a cărui viziune de echilibru şi de compatibilizare între abordarea *privatistă* şi cea *administrativistă* ne sunt cunoscute şi le prețuim.

§ 8. Drepturile şi îndatoririle funcţionarilor publici

A. Drepturile funcţionarului public

Stabilitatea. Implicaţii asupra carierei

În lume există două mari categorii de sisteme de serviciu public[1]:

a) **sistemul de tip post,** format dintr-un ansamblu de funcţii sau meserii, în care funcţionarii pot fi numiţi într-una din aceste funcţii. Cum se susţine în doctrina franceză, acest sistem constă în „a viza funcţii sub aspectul sarcinilor de îndeplinit, activităţilor de exercitat, şi nu sub unghiul unei profesiuni. Agentul este recrutat pentru a ocupa un post determinat, căruia îi rămâne afectat pe tot cursul funcţiei; el nu face carieră. Ilustrarea tipică este S.U.A., unde e legat originar de *spoils-system*"[2]. În egală măsură se mai regăseşte în Canada (Quebec) sau în Italia;

b) **sistemul de tip „carieră"** bazat pe stabilitatea şi continuitatea în carieră, în care *„agentul recrutat devine membru al unui corp sau cadru organizat şi ierarhizat (...). Sistemul civil service britanic este tipic pentru această formulă, practicată şi în Franţa"*[3].

În sistemul de carieră, funcţionarul public este plasat într-o situaţie juridică de drept public, care are însă *un caracter evolutiv. „Funcţionarul va cunoaşte o avansare care îi va ameliora situaţia financiară sau va face să-i fie încredinţate atribuţii ierarhice importante"*[4]. Însă, cum subliniază aceiaşi autori, **este vorba despre tipuri ideale, care se întâlnesc foarte rar în practică.** Astfel, *„în mod frecvent, drepturile funcţionarilor publici împrumută, pentru de o parte, sistemul de carieră, iar pe de altă parte, sistemul de post"*[5].

Un prim element care defineşte cariera funcţionarului public este **stabilitatea în funcţie.**

Stabilitatea, precum şi inamovibilitatea îşi au obârşia în nevoia găsirii unui instrument care să stopeze amestecul mereu crescând al politicii în administraţie[6].

Ele materializează astfel reacţia împotriva unui asemenea amestec, urmărindu-se crearea unei independenţe inerente bunului mers al serviciului public respectiv.

Stabilitatea pe post de care se bucură funcţionarul public are semnificaţia împiedicării autorităţii emitente a unui act de numire în funcţie publică de a trece – oricând şi în orice condiţii – la revocarea unui asemenea act, aceasta putându-se face numai în anumite condiţii, cu caracter excepţional. Acest lucru conferă actului o trăinicie deosebită, care îl face dificil de desfiinţat de către autoritatea publică emitentă (sau de către una ierarhic superioară), ceea ce îl face obligatoriu atât pentru autorităţile şi instituţiile din sfera executivă a sistemului instituţional al puterii publice, cât şi pentru cele plasate în afara acestui perimetru şi care aparţin fie puterii legislative, fie puterii judecătoreşti[7].

---

[1] I. Alexandru, *Administraţia publică. Teorii, realităţi, perspective*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999, pp. 467-468.

[2] A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit., 1995,* p. 55.

[3] *Ibidem.*

[4] J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.,* pp. 12-13.

[5] *Ibidem,* p. 12.

[6] J. Vermeulen, *Statutul funcţionarilor publici*, Bucureşti, Institutul de Arte Grafice Vremea, 1933, p. 309.

[7] C. Clipa, *Caracterul obligatoriu al actului administrativ de numire într-o funcţie publică şi stabilitatea pe post a funcţionarului public – corelaţii necesare,* în Revista de Drept Public nr. 4/2010, p. 20.

Legea nr. 188/1999 enumeră stabilitatea printre principiile care guvernează exercitarea funcției publice, în art. 3, însă locul pe care îl ocupă în enumerare nu este deloc încurajator, este vorba despre al şaselea, penultimul din cele şapte enumerate. Despre *stabilitate,* dar nu ca principiu, ci drept caracteristică a corpului funcționarilor publici şi, în egală măsură, ca obiectiv al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, face vorbire şi art. 21 alin. (1), conform căruia aceasta se înființează *pentru crearea şi dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesionist, **stabil** şi imparțial.*

Inamovibilitatea reprezintă, ca şi stabilitatea, o garanție pe care statul o acordă funcționarului său că nu va fi suspendat sau revocat decât pentru cauze disciplinare; ea se deosebeşte de stabilitate prin aceea că funcționarul inamovibil nu va putea fi mutat nici în interes de serviciu, nici măcar prin avansare.

Un element al carierei funcționarului public îl reprezintă **avansarea** acestuia.

În carieră, funcționarului public îi este recunoscut[1] dreptul de a promova în funcția publică şi de a avansa în treptele de salarizare, în condițiile legii. Un aspect de noutate adus prin ultimele modificări ale Legii nr. 188/1999 este cuprins în teza a doua a art. 63, conform căreia *promovarea în clasă, în grade profesionale şi avansarea în treptele de salarizare **nu sunt condiționate de existența unui post vacant.*** Este importantă această precizare, care înlocuieşte soluția anterioară, ce condiționa promovarea de existența unui post vacant. Dat fiind faptul că posturi vacante nu erau, în ultimii ani existând numeroase restricții la încadrarea în posturi în autoritățile şi instituțiile publice şi blocări de posturi, se ajunsese la situația ca dreptul de a avansa şi de a promova să fie unul formal, lipsit de conținut, de vreme ce nu erau posturi vacante. În completare, art. 64 alin. (2) al legii[2] recunoaşte că promovarea se poate face, prin concurs sau examen, organizat anual, prin **transformarea postului deținut de funcționarul public ca urmare a promovării concursului sau examenului.**

Vom analiza, în cele ce urmează, drepturile funcționarilor publici, astfel cum sunt ele consacrate de legislația în vigoare.

1. Dreptul la carieră, deşi nu este prevăzut expres în capitolul 1 din Legea nr. 188/1999 care reglementează Statutul funcționarilor publici, el rezultă în mod indirect din ansamblul reglementării, care face referire la **cariera funcționarilor publici.** Spre exemplu, art. 64 alin. (1) din legea-cadru prevede că „promovarea este modalitatea de dezvoltare a **carierei** prin ocuparea unei funcții publice superioare". Autorii care au analizat instituția funcționarului public, atât în dreptul românesc, cât şi în dreptul comparat, l-au recunoscut atunci când au abordat dimensiunile esențiale ale carierei funcționarilor publici (stabilitatea, inamovibilitatea, avansarea)[3].

De aceea, în opinia noastră, este necesar ca reglementarea-cadru în materia funcției publice să fie completată cu o normă care să recunoască expres, printre drepturile specifice funcționarilor publici, şi dreptul la carieră. Am putea spune că acesta reprezintă chiar un **drept-sinteză,** deoarece în conținutul lui se regăsesc componente ale tuturor drepturilor care dau identitate funcționarului public în raport cu celelalte categorii de personal[4].

---

[1] Prin art. 55 din Legea nr. 188/1999, republicată, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 251/2006.

[2] Astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 251/2006.

[3] D. Vieru, *Aspecte generale privind drepturile şi îndatoririle funcționarilor publici,* în *Tendințe actuale în dreptul public. Abordarea juridică şi filozofică*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 71.

[4] Pentru dezvoltare V. Vedinaş, M. Orlov, V. Cantîr, *La formation et la carrière des fonctionnaires publics de la Roumanie et la Republique de Moldavie,* în Revue Européenne de Droit Social, Volum XVIII, issue 1/2013 pp. 140-153.

În egală măsură, trebuie subliniat că nu este suficient ca dreptul la carieră să fie numai consacrat juridiceşte sau proclamat. Este necesar să existe **garanții**, un regim special privind răspunderea, încetarea sau modificarea raportului de serviciu sau răspunderea acestuia. Pentru că devine goală de conținut stabilitatea unui funcționar public care poate fi destituit după o procedură foarte simplă sau eliberat din funcție în acelaşi mod, fără să existe „bariere" legislative care să tempereze tendința discreționară a autorităților publice.

Una din aceste „garanții" legislative o regăsim în art. 107[1] din Legea nr. 188/1999, care face referire la *drepturile la carieră,* sintagmă pe care o considerăm parțial incorectă, deoarece funcționarul are un singur drept la carieră, nu mai multe. Textul obligă, în esență autoritățile publice ca, *pentru respectarea drepturilor la carieră ale funcționarilor publici,* ori de câte ori intervin modificări în structura funcțiilor lor publice, inițiatorii unor asemenea modificări să prevadă în conținutul actelor juridice prin care se operează un termen de 30 de zile, în vederea aplicării procedurilor prevăzute de statut.

2. Dreptul la opinie al funcționarilor publici este **garantat** – art. 27.

La acest drept se referă Constituția în două texte, respectiv art. 29, care reglementează libertatea gândirii, a opiniilor, şi art. 30, care declară caracterul inviolabil al libertății de exprimare a gândurilor, a opiniilor.

Înțelegerea regimului acestui drept trebuie raportată la ceea ce doctrina occidentală şi cea românească denumesc *îndatorirea de rezervă,* care împiedică funcționarul public să poată exprima orice, în orice mod şi indiferent de consecințele care se pot produce. Atât în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cât şi în afara serviciului, funcționarul public are îndatorirea să respecte o obligație de măsură, de rezervă, să-şi impună un autocontrol în exprimarea opiniilor sale, astfel încât să nu pună în pericol imaginea proprie şi a instituției în care lucrează.

Prin alin. (2) al art. 27 se interzice orice discriminare între funcționarii publici pe criterii etnice, de apartenență sindicală, convingeri religioase, sex, orientare sexuală şi orice alt criteriu.

În opinia noastră, este dificil de identificat o legătură între cele două alineate ale textului. Considerăm că ar fi fost recomandabil ca **actualul alin. (2) al art. 27 care consacră nediscriminarea să fie reglementat într-un articol distinct, ca un principiu care guvernează exercitarea funcției publice, în art. 3.** În egală măsură în care este **necesar** ca în **reglementarea care garantează dreptul la opinie să se regăsească îndatorirea de rezervă**. Aceasta este, de altfel, riguros reglementată în cazul funcționarilor publici ai Uniunii Europene, cărora le este recunoscută *libertatea de exprimare,* însă sunt obligați la *respectarea strictă a principiilor de loialitate şi imparțialitate.*

În doctrină s-a subliniat, cu deplin temei, în opinia noastră, că *niciun funcționar public nu se poate prevala de protecția oferită prin art. 10 din Convenție*[1], *în niciuna dintre acele situații în care – prin critica exteriorizată verbal, în scris ori prin orice alte mijloace – angajatul administrației publice pune sub un serios semn de întrebare, după caz, loialitatea sa față de regimul constituțional ori față de sistemul politico-instituțional*

[1] Art. 10 alin. (1) din Convenția europeană a drepturilor omului are următorul conținut: *(1) Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie şi libertatea de a primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice şi fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică statele să supună societățile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare.*

din țara sa, neutralitatea sa politică ori disponibilitatea de a-şi îndeplini, în mod adecvat, obligația profesională ce îi incumbă, aceea de subordonare ierarhică[1].

În acelaşi spirit, în doctrina franceză[2] se teoretizează existența unor **limite ale libertății de opinie,** în care se încadrează **obligația de rezervă.** În baza acesteia, funcționarul *nu trebuie să dea expresie opiniilor sale într-o formă excesivă şi pentru nicio rațiune insultantă la adresa puterilor publice sau a şefilor ierarhici*[3].

3. Dreptul de a fi informat cu privire la deciziile care se iau în aplicarea statutului şi care îl vizează direct este **garantat** prin art. 28. Acestui drept îi incumbă obligația autorității publice ca, odată ce a luat o decizie care îl priveşte pe funcționar, să fie neapărat adusă la cunoştința acestuia.

4. Dreptul de asociere sindicală este recunoscut funcționarilor publici prin art. 29. El se regăseşte reglementat şi de Legea nr. 62/2011 a dialogului social, titlul II, *Organizațiile sindicale,* art. 3, care în alin. (1) prevede că *„persoanele încadrate cu contract individual de muncă,* ***funcționarii publici şi funcționarii publici cu statut special*** *în condițiile legii (...) au dreptul, fără nicio îngrădire sau autorizare prealabilă, să constituie şi/sau să adere la un sindicat"* (s.n.). În continuarea textului se dezvoltă alte dimensiuni ale acestui drept, cum ar fi: numărul minim de 15 membri pentru constituirea unui sindicat; interdicția ca o persoană să fie constrânsă să facă sau nu parte dintr-un sindicat şi aceea de a face parte din mai mult de un sindicat, precum şi o regulă specială privind pe salariații minori care, la 16 ani, pot fi membri ai unei organizații sindicale fără a avea nevoie de încuviințarea prealabilă a reprezentantului legal. După cum se arată în doctrină, *„legiuitorul a făcut referire expresă doar la noțiunea de salariat, şi nu la cea de angajat, având în vedere că o persoană minoră poate deține doar calitatea de salariat, în temeiul dispozițiilor art. 13 alin. (1) C. mun.,* ***şi nu pe cea de funcționar public, una dintre condițiile pentru ca o persoană să dețină o funcție publică este de a avea vârsta de minim 18 ani împliniți*** *(art. 54 din Legea nr. 188/1999)*[4] (s.n.).

Constituția îl consacră în art. 40, care garantează tuturor cetățenilor dreptul de liberă asociere în partide politice, sindicate şi alte forme de asociere.

Dreptul de asociere sindicală „este un drept fundamental, social politic, clasificat, de regulă, în categoria libertăților de opinie, alături de libertatea conştiinței, libertatea de exprimare etc., cu care şi prin care se explică în ce priveşte conținutul său"[5].

Dreptul pe care îl recunoaşte art. 29 din legea-cadru a funcționarilor publici presupune pentru funcționarul public următoarele prerogative:

– dreptul de a se asocia liber în sindicate;

– dreptul de a adera la unele sindicate;

– dreptul de a exercita un anumit mandat în cadrul acestora;

---

[1] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice, (II) Noțiunea de funcție publică şi categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013, p. 261.

[2] J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique,* 7ème ed., Dalloz, Paris, 2012, p. 97.

[3] În jurisprudență au fost calificate ca o încălcare a acestei obligații o atitudine vădit ostilă la adresa unui consiliu municipal, atacurile în presă, atitudini defăimătoare, atacuri în cursul unei campanii electorale, participarea la manifestări interzise de guvern sau incitarea la grevă politică.

[4] I.T. Ştefănescu (coord.), M. Ezer, M. Gheorghe, I. Sorică, B. Teleoacă-Vartolomei, A.G. Uluitu, V. Voinescu, *Codul muncii şi Legea dialogului social, Comentarii şi explicații, op. cit.*, p. 335.

[5] I. Muraru, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 92.

– dreptul de a se asocia în alt tip de organizaţii cu caracter profesional sau alte organizaţii care au ca scop protejarea intereselor profesionale. Legiuitorul este extrem de precis în ceea ce priveşte determinarea celorlalte tipuri de forme de asociere; pentru a elimina orice dubiu, el enumeră, cu caracter limitativ, care sunt celelalte forme de asociere, alături de sindicate, în care se pot asocia funcţionarii publici.

Înainte de adoptarea Legii nr. 251/2006, art. 29 excepta de la exercitarea dreptului de asociere sindicală pe înalţii funcţionari publici, pe funcţionarii publici de conducere şi alte categorii de funcţionari publici cărora le este interzis acest drept prin statute speciale. Legea nr. 251/2006 a eliminat aceste interdicţii, permiţându-le şi acestora să se asocieze sindical. A introdus însă anumite **restrângeri ale exerciţiului dreptului de asociere sindicală al înalţilor funcţionari publici şi funcţionarilor publici de conducere,** prin modificările aduse prin O.U.G. nr. 125/2008.

Astfel, atunci când înalţii funcţionari publici şi funcţionarii care au calitatea de ordonatori de credite sunt aleşi în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, au obligaţia ca în termen de 15 zile de la alegere să opteze pentru una din cele două funcţii. În cazul în care optează pentru funcţia de conducere sindicală, raporturile de serviciu se suspendă pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcţia de conducere din organizaţia sindicală. În schimb, ceilalţi funcţionari publici pot deţine simultan funcţia publică şi funcţia în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, cu obligaţia respectării regimului incompatibilităţilor şi al conflictului de interese care le este aplicabil[1].

5. Dreptul la grevă este **recunoscut,** în condiţiile legii, **prin art. 30.**

Anterior adoptării Legii nr. 251/2006, art. privind dreptul la grevă impunea, ca restrângeri ale exerciţiului acestui drept, condiţia de a respecta principiile celerităţii şi ale continuităţii serviciilor publice[2]. Aceste restricţii au fost eliminate în prezent, însă s-a adăugat precizarea că *funcţionarii publici care se află în grevă nu beneficiază de salariu şi alte drepturi salariale pe perioada grevei.*

Art. 43 din Constituţie enumeră, printre drepturile fundamentale ale cetăţenilor, şi dreptul la grevă, care, în formularea textului constituţional, este recunoscut numai salariaţilor.

Termenul de *„salariaţi"* folosit de legiuitorul constituant trebuie înţeles într-o accepţiune largă. Într-o asemenea perspectivă, trebuie admis că s-au avut în vedere şi funcţionarii publici, nu numai salariaţii.

Ca şi în articolul precedent, şi acest text trimite la o lege în baza căreia urmează a se exercita dreptul la grevă. În condiţiile actuale, legea la care face referire textul este Legea dialogului social nr. 62/2011[3]. Capitolul V al acestei legi este denumit *Greva,* noţiune prin care, conform art. 181, se înţelege *„orice formă de încetare colectivă şi voluntară a lucrului într-o unitate".* Normele cuprinse în acest capitol sunt comune pentru toţi *angajaţii* şi *angajatorii,* noţiuni în care sunt incluşi şi funcţionarii publici, şi autorităţile în care aceştia îşi desfăşoară activitatea. La o asemenea soluţie duc prevederile art. 207 al Legii nr. 62/2011, conform cărora *„funcţionarii publici declanşează conflictul colectiv de muncă conform procedurii prevăzute în prezenta lege".* Pe lângă această reglementare, trebuie avute în vedere şi prevederile H.G. nr. 833/2007

[1] Această posibilitate a fost introdusă de pct. 2 al art. unic din O.U.G. nr. 125/2008.

[2] Pentru o părere critică asupra acestei dispoziţii referitoare la celeritatea serviciului public, v. V. Vedinaş, *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, comentată,* ed. a III-a, Bucureşti, 2004, Ed. Lumina Lex, pp. 87-88.

[3] Publicată în M. Of. nr. 322 din 10 mai 2011, republicată în M. Of. nr. 625 din 31 august 2012.

privind normele de organizare şi funcţionare a comisiilor paritare şi încheierea acordurilor colective în cazul funcţionarilor publici[1]. Din conţinutul art. 207 mai sus citat rezultă că el face trimitere expresă la *declanşarea grevei* de către funcţionarii publici. Să înţelegem că aceasta reprezintă drept comun pentru funcţionarii publici doar în ceea ce priveşte *declanşarea grevei,* nu şi pentru restul etapelor, referitoare la desfăşurarea propriu-zisă sau la limitele exercitării dreptului? Întrebarea este retorică, în contextul unui text nu foarte complet ca formulare. În acord cu opinia exprimată în doctrină, credem şi noi că *„menţionarea în text a declanşării conflictului colectiv nu înseamnă că prevederile din Legea dialogului social nu se vor aplica şi celorlalte etape de desfăşurare a unui conflict colectiv dintre funcţionarii publici şi autoritatea sau instituţia publică în care îşi desfăşoară activitatea"*[2].

Prin art. 202-206 sunt introduse anumite limitări ale dreptului la grevă, care sunt aplicabile tuturor *angajaţilor,* noţiune în care urmează să înglobăm şi funcţionarul public. Astfel, art. 202 prevede care categorii de personal nu pot declara grevă, între acestea regăsindu-se şi personalul cu statut special din cadrul Ministerului Apărării Naţionale, Ministerului de Interne, Ministerului Justiţiei, instituţiile şi structurile din subordinea sau coordonarea acestora, inclusiv Administraţia Naţională a Penitenciarelor, Serviciul Român de Informaţii, Serviciul de Telecomunicaţii Speciale, o parte din acest personal având statut de funcţionar public, precum şi *alte categorii de personal cărora li se interzice exercitarea acestui drept prin lege.* Având în vedere conţinutul art. 202, apreciem că el ar trebui să se denumească *interzicerea dreptului la grevă,* pentru că nu este vorba despre o simplă *limitare,* ci despre o veritabilă *interzicere* privind exercitarea lui.

Norma de trimitere trebuie interpretată în sensul în care ea cuprinde[3]:

– **prefecţii şi subprefecţii,** care sunt înalţi funcţionari publici şi cărora Legea nr. 340/2004 le interzice în mod expres, prin art. 13, exercitarea dreptului la grevă;

– **personalul care îşi desfăşoară activitatea în cadrul instituţiei prefectului,** ce este alcătuit din funcţionari publici, care formează *funcţia publică teritorială,* dar şi *personal contractual.* Raţiunea introducerii lor în această interdicţie rezultă din faptul că instituţia prefectului îşi desfăşoară activitatea în subordinea Ministerului de Interne;

– **membrii corpului diplomatic şi consular al României,** care sunt funcţionari publici cu statut special, pentru care este interzis şi dreptul de asociere politică, exceptând demnitarii, cărora le este prohibit acest drept prin art. 50 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 269/2003[4].

Alte limitări ale dreptului la grevă privesc:

– **personalul din transporturile aeriene, navale şi terestre de orice fel,** care nu pot declara greva din momentul plecării în misiune până la terminarea ei (art. 203 din Legea nr. 62/2011);

– **personalul îmbarcat pe navele marinei comerciale sub pavilion românesc,** care poate declara grevă în aceleaşi condiţii ca şi categoria menţionată anterior (art. 204 din Legea nr. 62/2011);

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 565 din 16 august 2007.

[2] I.T. Ştefănescu (coord.), M. Ezer, M. Gheorghe, I. Sorică, B. Teleoacă-Vartolomei, A.G. Uluitu, V. Voinescu, *Codul muncii şi Legea dialogului social, Comentarii şi explicaţii, op. cit.*, p. 457.

[3] *Ibidem,* p. 455.

[4] Publicată în M. Of. nr. 441 din 23 iunie 2003.

– **personalul din anumite servicii publice** (sanitar, asistență socială, telecomunicații, audiovizualul public, transportul pe căile ferate, aprovizionarea cu gaze, energie, căldură, apă) poate organiza greva cu condiția ca organizatorii ei să asigure funcționarea serviciului public, dar nu mai puțin de o treime din activitatea normală. Aceeaşi proporție minimă de o treime trebuie să se asigure şi în cazul sistemului energetic național, sectoarele nucleare din unitățile cu foc continuu, dublată de necesitatea de a nu periclita viața şi sănătatea oamenilor şi de a asigura deplina siguranță în funcționare (art. 205-206 din Legea nr. 62/2011);

Constatăm mai întâi că **în aceste cazuri este vorba despre *limitări,* nu despre *interdicții.*** Sub acest aspect, denumirile articolului, care fac referire la *limitări,* **sunt corecte.** În al doilea rând, constatăm că în sectoarele la care se face referire pot exista funcționari publici, ceea ce înseamnă că limitarea le este aplicabilă.

În concluzie, se poate afirma că **există funcționari cărora le este interzis dreptul la grevă şi funcționari cărora le este limitată exercitarea acestui drept.**

Un autor consideră că *libertatea sindicală şi dreptul la grevă au accentuat politizarea administrației şi, prin acest fapt, reticența acesteia în a asculta de o putere pe care, în alte condiții, n-ar aproba-o*[1].

6. Dreptul la salariu se acordă *pentru activitatea desfăşurată* şi se compune din salariul de bază, sporuri şi indemnizații – **art. 31.**

Din modul în care este redactat art. 31 rezultă că legiuitorul a avut în vedere viziunea clasică în care salariul reprezintă contraprestația unei munci. O asemenea concluzie se desprinde din interpretarea literară, dar şi logică a textului, respectiv *„pentru activitatea depusă, funcționarii publici au dreptul la salariu".* Rezultă cel puțin câteva concluzii:

– dreptul la salariu se naşte din faptul că funcționarul public a prestat (a depus) o anumită activitate;

– salariul reprezintă contraprestația activității depuse de salariat;

– între salariu şi activitatea depusă trebuie să existe o anumită echivalență, un echilibru.

Între retribuția cuvenită funcționarului public şi cea cuvenită salariatului există atât elemente comune, cât şi diferențe[2]. Spre deosebire de situația salariatului, care îşi negociază împreună cu angajatorul salariul, în cazul funcționarului public salariul nu este negociat. El se stabileşte *ope legis,* în mod general şi impersonal prin lege[3]. În susținerea acestei idei, un reputat autor arată că *„negocierea individuală a salariului constituie regulă numai în dreptul privat, în timp ce în sectorul bugetar salariul se stabileşte pe cale normativă într-un cuantum, fix (negocierea fiind posibilă doar dacă salariul este stabilit de lege între limite – minimă şi maximă)"*[4].

Promovând soluția clasică a salariului-contrapartidă a muncii prestate, legiuitorul român a ignorat teza cu valoare axiomatică exprimată în doctrina occidentală, dar şi în cea interbelică românească, şi anume faptul că remunerația cuvenită funcționarului public are ca scop să-i permită acestuia să țină rangul social corespunzător funcției sale şi, evident, să-şi suporte traiul zilnic[5].

---

[1] I. Alexandru, *Administrația şi puterea politică,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 3.

[2] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.,* 2002, pp. 147-151.

[3] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* Bucureşti, 1934, vol. II, pp. 604-606; E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român,* Cernăuți, Tipografia Glasul Bucovinei, 1944, p. 327 şi urm.

[4] I.T. Ştefănescu, *Considerații cu referire la autonomia dreptului muncii,* în Dreptul nr. 12/2012, pp. 116-117.

[5] A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.,* p. 82.

Potrivit Legii nr. 153/2017, art. 7 lit a), **salariul de bază** *reprezintă suma de bani la care are dreptul lunar personalul plătit din fonduri publice, corespunzător funcției, gradului/treptei profesionale, gradației, vechimii în specialitate, stabilite în conformitate cu anexele I-IX la lege.* Pe lângă această definiție, care se referă la tot personalul din sectorul bugetar, în acelaşi articol mai regăsim, la literele b)-m) definite concepte precum *solda de funcție/salariul de funcție; indemnizația de încadrare; indemnizația lunară; salariul lunar,* care cuprinde *salariul de bază sau, după caz, indemnizația lunară sau indemnizația de încadrare, compensațiile, indemnizațiile, sporurile, adaosurile, primele, premiile, precum şi celelalte elemente ale sistemului de salarizare corespunzătoare fiecărei categorii de personal din sectorul bugetar*[1].

Reprezintă o constantă a dreptului funcției publice aceea că salariul cuvenit funcționarului public include, pe lângă o **parte constantă** (salariul de bază), şi o **parte variabilă** (diferite tipuri de indemnizații).

Sistemul de salarizare a funcționarilor publici se stabileşte prin lege, potrivit art. 31 alin. (3). Legiuitorul a avut în vedere o lege specială de salarizare pentru funcționarii publici, respectiv legea privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici, lege care până în prezent nu a fost adoptată, ceea ce a atras critici constante în doctrină, unii autori considerând că, *în privința drepturilor de care beneficiază, funcționarii publici sunt net dezavantajați față de alte categorii de personal din sectorul public*[2]. Între timp, o asemenea viziune privind o lege specială a salarizării funcționarilor publici a şi fost abandonată, ea fiind înlocuită cu soluția adoptării unei singure legi, care să reglementeze, în egală măsură, modul de salarizare pentru întreg personalul plătit din fonduri publice. Chiar în art. 1 al Legii nr. 153/2017, consacrat *obiectului de reglementare,* se prevede *expressis verbis* faptul că acesta este reprezentat de *stabilirea unui sistem de salarizare pentru personalul din sectorul bugetar plătit din bugetul general consolidat al statului.* În dezvoltarea acestei norme de principiu, în art. 2 alin. (3) regăsim explicitată sintagma *personal din sectorul bugetar,* ea incluzând *personalul încadrat pe baza contractului individual de muncă, personalul care ocupă funcții de demnitate publică numite sau alese şi personalul care ocupă funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, magistrații, precum şi personalul care beneficiază de statute speciale,* ***inclusiv funcționarii publici şi funcționarii publici cu statut special*** (s.n.).

După cum se exprimă constant literatura de specialitate[3], *ceea ce deosebeşte sectorul privat de cel public este faptul că, în sistemul privat, salariul se stabileşte prin negocieri individuale*[4] *în concordanță cu sistemul de salarizare şi nivelul salariilor stabilite pe funcții/posturi, prin contractul colectiv de muncă aplicabil, pe când în sectorul public salariul se stabileşte potrivit actelor normative, adică prin lege, existând o legislație privind salarizarea unitară a personalului bugetar* (Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice[5]). Elaborarea actualei

---

[1] Se mai adaugă *solda lunară/salariul lunar; funcția similară; funcția de demnitate publică; sporul; gradația; treapta profesională; gradul profesional; venitul salarial al personalului plătit din fonduri publice.*

[2] R. Carp, *Strategii şi propuneri de reformă a administrației publice în perspectiva integrării europene,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 107.

[3] V. Vedinaş, M. Duță, I.L. Vedinaş, *Unele aspecte privind aplicabilitatea prevederilor legale referitoare la indemnizația de dispozitiv. Concluzii rezultate din activitatea Curții de Conturi,* în Revista de Drept Public nr. 3/2014, p. 116 .

[4] I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de dreptul muncii,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti 2012, p. 581.

[5] Publicată în M. Of. 492 din 28 iunie 2017.

Legi-cadru de salarizare, ca şi a celei anterioare, de altfel[1], s-a bazat pe un studiu al funcţiilor din sectorul public, care a fost realizat inclusiv cu sprijinul experţilor Băncii Mondiale, dar, din păcate aceştia nu şi-au putut impune în totalitate opinia[2].

Potrivit alin. (1) şi (2) ale art. 31, salariul funcţionarului public este format din *salariul de bază, sporul pentru vechime în muncă,* precum şi *prime şi alte drepturi salariale, în condiţiile legii.*

Constatăm că ne aflăm în situaţia în care, deşi s-au adoptat acte normative care teoretic ar fi trebuit să tranşeze problema salarizării unitare în sistemul bugetar, s-a demonstrat că ele au avut în principal un rol mai mult declarativ, că s-a urmărit să producă efecte la nivelul percepţiei publice şi nu să se reglementeze unitar şi stabil salarizarea în sectorul public[3]. Consecinţele acestei *„indecizii" legislative* au fost grave, după cum vom arăta în cele ce urmează.

Se impune mai întâi precizat faptul că **în sectorul bugetar salariile nu pot face obiectul negocierii,** ca în sectorul privat. În acest sens, art. 138 alin. (3) din Legea nr. 62/2011 prevede că *„drepturile salariale din sectorul bugetar se stabilesc în limite precise, care nu pot constitui obiect al negocierilor şi nu pot fi modificate prin contracte colective de muncă. În cazul în care drepturile salariale sunt stabilite de legi speciale între limite minime şi maxime, drepturile salariale concrete se determină prin negocieri colective, dar numai în limitele stabilite prin lege".* Din interpretarea acestui text, apreciem că putem desprinde următoarele concluzii: **regula** o reprezintă faptul că **în sectorul bugetar salariile nu pot fi negociate, indiferent de statutul personalului** (contractuali, funcţionari publici sau demnitari centrali sau locali); **se acceptă o negociere în limitele minime şi maxime prestabilite de legiuitor,** fără ca acestea să poată fi depăşite.

Realitatea a fost însă multă vreme contrazisă de aceste reglementări. Din activitatea desfăşurată ca membru al Curţii de Conturi, am putut să constatăm, cu precădere la nivel local, că salariile au făcut obiectul negocierii în contractele colective de muncă sau, după caz, acordurile de serviciu, incluzându-se diferite drepturi salariale pe care legislaţia în vigoare la momentul de referinţă nu le prevedea. Ele au vizat acordarea de sporuri, în cele mai inedite denumiri şi semnificaţii[4], cele mai multe în *formă valorică,* iar unele sub *formă materială,* în sensul că se decontau diferite bonuri de hrană sau haine. Personalul de specialitate din cadrul Curţii de Conturi a României care depista, în cadrul activităţii desfăşurate, astfel de situaţii proceda la constatarea nelegalităţii lor, considera sumele încasate prejudicii şi dispunea măsuri de recuperare. Actele prin care se dispun astfel de măsuri sunt **deciziile,** care sunt **acte administrative,** ce se atacă în faţa instanţelor judecătoreşti. La baza concepţiei activităţii desfăşurate ca şef al Departamentului Juridic (care avea menirea să reprezinte, în justiţie, interesele instituţiei), am aşezat teza, pe care o susţinem şi în prezenta lucrare, că *salariile, atât în partea lor fixă, cât şi în cea variabilă, se*

---

[1] Avem în vedere Legea nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, publicată în M. Of. nr. 877 din 28 decembrie 2010.

[2] V. Vedinaş, M. Duţă, I.L. Vedinaş, *Sporul de salariu pentru titlul ştiinţific de doctor. Aspecte controversate. Propuneri de lege ferenda,* în Dreptul nr. 1/2005, p. 51 (pp. 49-58).

[3] V. Vedinaş, M. Duţă, I.L. Vedinaş, *Unele aspecte..., art. cit.,* p. 120.

[4] Unul din aceste sporuri ingenioase era *sporul de acomodare la întoarcerea din concediul de odihnă.* Lui i se adăuga *sporul de zâmbet, sporul de hrană, de haine, de stres* şi exemplele ar putea continua.

determină prin lege[1]. Pe cale de consecință, **numai Parlamentul şi, prin delegare legislativă, Guvernul au competența să stabilească norme în materie de salarizare a personalului bugetar. Acest lucru nu-l poate face nicio altă autoritate publică, nici măcar instanțele judecătoreşti.** Spunem aceasta deoarece au existat nesfârşite, ca număr şi durată, procese în care diferiți salariați sau funcționari publici s-au adresat instanțelor judecătoreşti cu solicitarea acordării unor drepturi salariale de care se considerau privați sau discriminați, iar instanțele au admis astfel de cereri, cu încălcare, în opinia noastră, a argumentelor anterior arătate şi a principiului separației şi echilibrului puterilor în stat. De altfel, o asemenea concepție a fost validată şi de Curtea Constituțională, prin mai multe decizii, dintre care menționăm Decizia nr. 838/2009[2]. În litigiile aflate pe rolul instanțelor judecătoreşti, de contencios administrativ sau, după caz, de litigii de muncă şi conflicte de muncă, soluțiile au fost, în mare parte, favorabile personalului, ceea ce presupunea obligația autorităților şi instituțiilor publice de a acorda sume de bani care, însumate, au reprezentat sute de milioane de euro, sume pe care bugetul public nu le-a putut susține. Acest lucru a determinat adoptarea O.U.G. nr. 71/2009, cu modificările şi completările ulterioare[3], prin care a fost eşalonată plata sumelor datorate de autoritățile publice cu titlu de salariu stabilite prin hotărâri judecătoreşti. În egală măsură, sumele pe care personalul autorităților publice trebuia să le restituie, în baza deciziilor Curții de Conturi, erau însemnate, ceea ce a determinat, pe fondul unor nemulțumiri şi presiuni, adoptarea unor legi aşa-zise de *amnistie fiscală,* prin care au fost scutite persoanele în discuție de restituirea lor. În alți termeni, legea recunoaştea că sumele respective au fost plătite nelegal, că actele prin care se dispusese restituirea lor erau valide, însă *„datornicii"* erau scutiți de la a le mai restitui. Exemplificăm prin Legea nr. 84/2012[4] , Legea nr. 124/2014[5] şi relativ recenta Lege nr. 78/2018 privind exonerarea personalului plătit din fonduri publice de la plata unor sume reprezentând venituri de natură salarială[6].

Constatăm perturbările care s-au produs pe fondul unei incapacități crase de a acționa, de a guverna într-un mod responsabil.

7. Dreptul la uniformă, legea prevăzând că funcționarii publici care, potrivit legii, sunt obligați să poarte uniformă în timpul serviciului, o primesc gratuit, potrivit **art. 32.** Constatăm că **dreptul** consacrat de text cuprinde în sine două elemente, respectiv **un drept,** acela de a primi uniformă, şi **o obligație,** aceea de a o purta. Beneficiarii unui asemenea drept îşi desfăşoară activitatea, ca regulă, în serviciile de asigurare a ordinii publice şi siguranței naționale, fiind vorba despre polițişti, jandarmerie, poliția locală, personalul vamal, silvic, executarea pedepselor privative de libertate etc.

8. Durata normală a timpului de lucru pentru funcționarii publici este de opt ore pe zi şi de 40 de ore pe săptămână, potrivit **art. 33.**

Prin art. 41 alin. (3) din Constituție se stabileşte că *„durata normală a zilei de lucru este în medie de cel mult opt ore" (s.n.).*

---

[1] V. Vedinaş, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999), Comentarii, legislație, doctrină şi jurisprudență),* ed. a II-a revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 120.

[2] Publicată în M. Of. nr. 461 din 3 iulie 2009.

[3] Publicată în M. Of. nr. 416 din 18 iunie 2009.

[4] Publicată în M. Of. nr. 401 din 15 iunie 2012.

[5] Publicată în M. Of. nr. 700 din 24 septembrie 2014

[6] Publicată în M. Of. nr. 276 din 28 martie 2018.

Interpretarea corectă presupune că nu se poate depăşi media de opt ore pe zi, ceea ce nu exclude posibilitatea ca durata zilei de lucru să poată fi sub această limită maximă[1].

Legea reglementează şi regimul orelor lucrate peste program (în sens de program normal pentru oricare funcţionar public, indiferent că face parte din categoria funcţionarilor de conducere sau de execuţie).

Numai funcţionarii de execuţie sunt îndrituiţi la recuperarea timpului lucrat peste program sau la plata majorată, cu un spor de 100% din salariul de bază. Numărul orelor plătite cu acest spor de 100% este de maximum 360 de ore pe an. Acordarea acestor drepturi salariale a fost însă în mod sistematic suspendată, ca regulă prin ordonanţe de urgenţă, ceea ce face ca ea să continue să-şi păstreze, în cea mai mare parte, caracterul pur declarativ. Nu este mai puţin adevărat că acest lucru ar trebui să înceteze, pentru că altfel se riscă în sectorul public să se ajungă la un soi de *muncă forţată,* ceea ce Constituţia noastră, ca şi cea a statelor civilizate ale lumii, interzice.

9. Dreptul funcţionarilor publici de a fi aleşi sau numiţi în funcţii de demnitate publică, în condiţiile legii, este recunoscut prin art. 34. Acesta îşi are parţial temeiul în art. 37 din Constituţie, care reglementează *dreptul de a fi ales,* şi prin care li se asigură tuturor cetăţenilor care îndeplinesc condiţiile prevăzute de lege vocaţia de a fi aleşi în autorităţile publice. Cât priveşte *numirea într-o demnitate publică,* aceasta nu este un drept, este o posibilitate recunoscută celor care, pe lângă condiţiile legale, sunt apreciaţi de către cei care au competenţa de a face numirile, ca fiind corespunzători, sub aspectul pregătirii, experienţei şi moralităţii, să fie numiţi în anumite demnităţi publice. Anterior modificărilor aduse prin Legea nr. 251/2006, de la exercitarea acestui drept erau excluşi funcţionarii publici civili din ministerele privind apărarea naţională, ordinea publică şi siguranţa naţională. În ceea ce ne priveşte, am criticat o asemenea exceptare, care ni s-a părut discriminatorie şi nejustificată şi ne bucurăm că legiuitorul a găsit de cuviinţă să renunţe la ea.

A fost introdusă însă o anumită limitare, care îi priveşte pe *înalţii funcţionari publici şi pe funcţionarii publici de conducere care pot fi numiţi în funcţii de demnitate publică numai după încetarea, în condiţiile legii, a raporturilor de serviciu.*

În ceea ce ne priveşte, considerăm că soluţia este discutabilă, în sensul în care ea impune **încetarea raportului de serviciu al înaltului funcţionar public şi al celor de conducere anterior numirii într-o demnitate publică.** Apreciem că **ar fi fost corectă soluţia *suspendării* raportului de serviciu al acestora, şi nu cea a *încetării.*** Este puţin probabil că un funcţionar public de carieră care ocupă o înaltă funcţie publică sau o funcţie publică de conducere va renunţa la aceasta pentru o demnitate publică, din care poate să fie schimbat oricând şi care nu presupune, neapărat şi din păcate, competenţă şi profesionalism.

Prin Legea nr. 132/2012[2] s-a introdus o normă derogatorie, completându-se art. 34 al Legii nr. 188/1999 cu alin. (2), care are următorul conţinut: *„Prin derogare de la alin. (2), funcţionarii publici de conducere pot fi numiţi în funcţii de demnitate publică în cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice din administraţia publică centrală în care îşi desfăşoară activitatea, precum şi din cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice aflate în raporturi ierarhice cu acestea".*

---

[1] În dreptul european al funcţiei publice, regăsim o durată mai mare a zilei de lucru a funcţionarilor, respectiv 42 de ore.

[2] Publicată în M. Of. nr. 498 din 19 iulie 2012. Legea introduce art. XV din O.U.G. nr. 16/2012, publicată în M. Of. nr. 314 din 10 mai 2012.

O altă limitare priveşte aceleaşi categorii de funcţionari şi are în vedere **dreptul de a candida pentru funcţii de demnitate publică.** Şi acest drept, ca şi dreptul de a îndeplini efectiv o demnitate publică, se exercită numai după încetarea, în condiţiile legii, a raporturilor de serviciu. Pentru aceleaşi raţiuni, nu împărtăşim o asemenea prevedere, care apreciem că privează de un drept fundamental o categorie importantă de persoane, care ar putea îmbogăţi, prin valoarea lor, calitatea vieţii publice în România. Prin Decizia nr. 102 din 28 februarie 2013[1], Curtea Constituţională observă că ***soluţia încetării raporturilor de serviciu ale prefectului, ca înalt funcţionar public, atunci când acesta doreşte să candideze pentru a fi ales într-o funcţie de demnitate publică, ar trebui reconsiderată,*** *întrucât o serie de prefecţi vor fi descurajaţi să se angajeze în a candida,* ***deoarece rezultatele alegerilor le pot fi nefavorabile*** *şi arată că* ***legile electorale trebuie să ţină cont de implicaţiile încetării raporturilor de serviciu.*** Astfel, **Curtea Constituţională nu indică în mod expres o soluţie de modificare a legii,** dar **sugerează că o astfel de soluţie ar fi suspendarea raportului de serviciu al prefectului/înaltului funcţionar public, pentru a putea candida pentru o funcţie de demnitate publică**[2].

10. Dreptul la concediu de odihnă, la concedii medicale şi la alte concedii este recunoscut prin **art. 35.**

Constituţia califică regimul concediului de odihnă ca pe o măsură de protecţie a muncii, alături de alte măsuri[3]. În doctrină s-a semnalat faptul că, *„spre deosebire de Legea nr. 188/1999, unde nu se face nicio precizare referitoare la durata concediului de odihnă, în Codul muncii, la art. 145 alin. (1), este stabilită durata minimă a concediului de odihnă pentru angajaţi la 20 de zile lucrătoare"*[4]. Este o observaţie relativ pertinentă, care trebuie însă raportată la faptul că situaţia juridică a funcţionarului public este în mare parte reglementară, prestabilită de legiuitor, astfel încât nu există riscul potenţial, ca la personalul contractual, de a fi privaţi de acest drept fundamental, de rang constituţional, în tot sau în parte, efect al stabilirii, prin negociere, a drepturilor şi obligaţiilor corelative. Astfel, alin. (1) al art. 145 din Codul muncii stabileşte **durata minimă a concediului de odihnă,** pentru ca în alin. (2) să se facă vorbire despre **durata efectivă a concediului de odihnă,** care se stabileşte în *contractul individual de muncă, cu respectarea legii şi a contractelor colective de muncă.* Coroborând cele două alineate, înţelegem că **durata concediului de odihnă a unui salariat poate fi mai mare de 20 de zile, dar nu poate fi mai mică decât aceasta.**

11. Interdicţia ca în perioada concediilor de boală, a concediilor de maternitate şi a celor pentru creşterea şi îngrijirea copiilor raporturile de serviciu să înceteze sau să fie modificate, în alte condiţii decât din iniţiativa funcţionarului, este prevăzută de art. 36.

Textul instituie un principiu proteguitor pentru funcţionarul public, şi anume interdicţia ca în perioada în care se află în concediu de boală, de maternitate sau pentru creşterea şi îngrijirea copiilor raporturile de serviciu să înceteze sau să se modifice

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 208 din 12 aprilie 2013.

[2] I. Alexe, *Statutul actual al prefectului. Modificări recente. Perspective,* comunicare susţinută la Sibiu în luna mai 2013, în cadrul Sesiunii de comunicări ştiinţifice organizată de Institutul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al României şi Universitatea Româno-Germană din Sibiu; I. Alexe, *Înalţii..., op. cit.,* pp. 241-242.

[3] Celelalte măsuri de protecţie a muncii, potrivit art. 41 alin. (2) teza a doua, sunt: *măsurile de securitate şi protecţie a muncii, instituirea unui salariu minim pe economie, repausul săptămânal, prestarea muncii în condiţii grele şi alte situaţii specifice.*

[4] M. Mihăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 448.

altfel decât din iniţiativa funcţionarului public în cauză. Deşi textul îl reglementează ca pe o *interdicţie,* în realitate el consacră un *drept,* respectiv *dreptul de a nu-i fi afectată cariera, statutul de funcţionar public, prin încetare sau modificare, atunci când se află într-o situaţie determinată de lege.* Această situaţie vizează un al doilea drept, respectiv *dreptul funcţionarului public de a beneficia de concediile necesare pentru îngrijirea sa şi a copiilor săi, cu titlu de concediu de maternitate sau pentru creşterea şi îngrijirea acestora.* Dată fiind semnificaţia celui de-al doilea drept, este firesc ca el să-l genereze pe primul, iar legea să instituie interdicţia ca, în perioada când se află într-un asemenea tip de concediu, autoritatea sau instituţia publică să acţioneze într-un mod care ar putea afecta cariera funcţionarului.

12. Dreptul funcţionarilor publici la condiţii normale de muncă şi igienă, de natură să le ocrotească sănătatea şi integritatea fizică şi psihică este **garantat** prin **art. 37.**

Subliniem caracterul imperativ al textului, care impune autorităţilor publice să asigure funcţionarilor publici condiţii corespunzătoare de muncă[1]. El prevede că *autorităţile şi instituţiile publice* ***au obligaţia*** *să asigure funcţionarului public* astfel de condiţii. Prezintă semnificaţie, pentru regimul şi completitudinea acestui drept, preocuparea legiuitorului faţă de sănătatea şi integritatea funcţionarului public, sub ambele aspecte, fizică şi psihică.

13. Dreptul la asistenţă medicală, proteze şi medicamente, este recunoscut în condiţiile legii, potrivit **art. 38.**

El este o componentă a dreptului la ocrotirea sănătăţii, care îşi află reglementarea în art. 34 din Constituţia României. El a fost receptat îndeosebi din Pactul internaţional relativ la drepturile economice, sociale şi culturale, care, în art. 12, prevede dreptul persoanei de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică şi mentală, drept care presupune şi obligaţia de a se asigura tuturor cetăţenilor mijloacele necesare realizării acestui deziderat. În ceea ce-i priveşte pe funcţionarii publici, lor le recunoaşte legea dreptul de a beneficia, în condiţiile legii, de serviciile de asistenţă şi de mijloacele prin care să-şi protejeze sănătatea şi viaţa.

14. Dreptul funcţionarilor publici de a beneficia de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale de stat, potrivit legii, este consacrat prin **art. 39.**

Este o teză cu valoare axiomatică aceea că funcţionarii publici, la fel ca şi salariaţii, beneficiază de două categorii de drepturi băneşti:

– *drepturi cuvenite pe perioada cât sunt în activitate* (salariu, sporuri, diferite indemnizaţii);

– *drepturi cuvenite la încetarea activităţii,* în cazul funcţionarului public la încetarea raportului de funcţie publică.

În această ultimă categorie se încadrează şi **dreptul la pensie.** Doctrina occidentală defineşte pensia ca reprezentând un tip de remuneraţie cuvenit funcţionarului public la încetarea exercitării funcţiei, ca urmare a retragerii sale din activitate[2].

Dincolo de pensia cuvenită ca urmare a activităţii prestate, legea reglementează, prin art. 40, şi **pensia de urmaş,** precum şi un drept special al urmaşilor de a primi, timp de trei luni, echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcţionarului public.

---

[1] V. Vedinaş, *Statutul..., op. cit.,* 2004, p. 116.

[2] J. M. Auby, J. B. Auby, *op. cit.,* p. 150.

În ceea ce priveşte **pensiile** acordate funcţionarilor publici, putem întâlni două situaţii: pensii care urmează **regimul general privind reglementarea pensiilor publice** şi **pensii speciale, care se acordă unor funcţionari publici care au statute speciale,** cum ar fi poliţiştii, funcţionarii parlamentari sau cei care compun personalul diplomatic şi consular.

15. Dreptul de a se bucura de protecţia legii este consacrat de **art. 41.** El este un drept fundamental al funcţionarilor publici, sancţionat şi de legislaţia penală prin incriminarea unor fapte ca reprezentând infracţiuni (de exemplu, infracţiunea de ultraj).

Precizăm că în Codul penal se regăsesc instituite infracţiuni care au scopul de a-l proteja nu numai pe funcţionarul public, ci şi familia acestuia. Astfel, art. 257 din noul Cod penal aprobat prin Legea nr. 286/2009 incriminează infracţiunea de **ultraj**[1], iar în alin. (3) se prevede că *se sancţionează cu aceeaşi pedeapsă faptele comise în condiţiile alin. (2) dacă privesc un membru de familie al funcţionarului public*[2].

Prin Legea nr. 251/2006 au fost consacrate noi şi speciale forme de protecţie, care privesc funcţionarii publici cu atribuţii de control şi inspecţie, executare silită a creanţelor bugetare, precum şi alte categorii de funcţionari publici care desfăşoară activităţi cu grad ridicat de risc profesional. Astfel de măsuri urmează a se stabili la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, sau de către autorităţi şi instituţii publice, cu avizul Agenţiei. Garantarea unui asemenea drept se face fie prin mijloacele proprii ale autorităţii sau instituţiei publice, fie prin colaborarea cu autorităţi publice cu atribuţii speciale în domeniul protecţiei persoanelor şi bunurilor.

16. Dreptul funcţionarului de a fi despăgubit în situaţia în care a suferit, din culpa autorităţii sau a instituţiei publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuţiilor este recunoscut de art. 42 al legii.

Legea consacră o asemenea formă de răspundere patrimonială ca pe un *„drept"* cuvenit funcţionarului public din raţiuni care ţin de intenţia de a conferi cât mai multă deschidere reglementării, o perspectivă cât mai generoasă şi mai aptă de a determina calificarea legii de faţă ca o lege care să satisfacă coordonatele europene ale instituţiei funcţionarului public.

Prin art. 42 se reglementează, în egală măsură, **un drept al funcţionarului public şi o obligaţie a autorităţii sau instituţiei publice.**

Dreptul se acordă în condiţiile în care funcţionarul public a suferit un prejudiciu material din culpa autorităţii sau instituţiei. Se impune ca prejudiciul să fi fost produs în timpul îndeplinirii sarcinilor de serviciu.

După cum se remarcă în literatura de specialitate[3], existenţa unui asemenea drept şi plata lui efectivă impun întrunirea cumulativă a mai multor condiţii, şi anume:

a) funcţionarul public, în timpul exercitării serviciului său, să fi suferit un prejudiciu;

---

[1] Potrivit art. 257 alin. (1), *„ameninţarea săvârşită nemijlocit sau prin orice mijloace de comunicare directă, lovirea sau alte violenţe, vătămarea corporală, lovirea sau vătămările cauzatoare de moarte ori omorul săvârşit împotriva unui funcţionar public, care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat, aflat în exercitarea atribuţiilor de serviciu sau în legătură cu exercitarea acestor atribuţii, se sancţionează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracţiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime".*

[2] Art. 257 alin. (2) prevede că *„săvârşirea unei infracţiuni împotriva unui funcţionar care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat ori asupra bunurilor acestuia , în scop de intimidare sau de răzbunare, în legătură cu exercitarea atribuţiilor de serviciu, se sancţionează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracţiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime".*

[3] M. Mihăilescu, *Drept administrativ, op. cit,* p. 450.

b) prejudiciul să fie de natură materială. Referirea din text la *prejudiciul material* determină, *per a contrario,* interpretarea că despăgubirea nu se acordă pentru prejudicii cu caracter moral. Sub acest aspect, se poate pune în practică problema compatibilității conținutului art. 42 din Legea nr. 188/1999, cu prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care recunoaşte posibilitatea ca într-o acțiune de contencios administrativ instanța să se poată pronunța atât asupra daunelor **materiale**, cât şi asupra celor **morale.** Avem în vedere un litigiu ipotetic, dedus competenței instanțelor de contencios administrativ, care sunt competente să soluționeze litigiile în care sunt implicați funcționarii publici şi în care instanța ar fi limitată, în soluția ei, să se pronunțe doar asupra despăgubirilor materiale, spre deosebire de alte litigii, în care este competentă să acorde, pe lângă daune materiale, şi daune cu caracter moral. De aceea, credem că se poate avea în vedere regândirea textului, astfel încât el să prevadă *dreptul funcționarului public de a fi despăgubit, în condițiile legii, pentru prejudiciul suferit din culpa autorității sau instituției publice,* soluție pe care o propunem *de lege ferenda.*

§ 9. Îndatoririle funcționarilor publici

După cum se susține în mod constant în doctrină, în viață nu există drepturi cărora să nu le corespundă îndatoriri. Avem în vedere nu doar viața profesională, viața publică, ci şi existența fiecărui individ, care trebuie să se petreacă într-un echilibru între recunoaşterea şi garantarea unor drepturi şi asumarea şi respectarea unor obligații.

Sub aspect terminologic, conceptele uzitate sunt acelea de *obligație* sau *îndatorire.* În ceea ce ne priveşte, apreciem că termenul de *îndatorire* este mai adecvat pentru a fi utilizat atunci când ne raportăm la sfera dreptului public, cel de *obligație* având o accepțiune care se pliază mai mult pe dreptul privat, chiar dacă Legea nr. 188/1999 şi alte reglementări care vizează instituții ale dreptului public utilizează ambii termeni.

În ceea ce priveşte îndatoririle funcționarilor publici, întotdeauna am susținut[1] că unul dintre elementele care conferă identitate funcționarului public în raport cu salariatul este faptul că acestuia îi revin două categorii de îndatoriri. O primă categorie o reprezintă **îndatoririle legate de viața sa privată**[2].

A doua categorie o reprezintă **îndatoririle care privesc exercitarea funcției, a serviciului** sau, altfel spus, **viața profesională a funcționarilor publici**. În ceea ce priveşte **îndatoririle care privesc viața privată**, ele sunt comune atât titularilor de funcții publice, cât şi celor care dețin demnități publice în stat. La baza acestor îndatoriri se află faptul că funcționarilor publici nu le este îngăduit să facă orice în viața lor privată dacă acțiunile întreprinse ar fi de natură să afecteze demnitatea şi prestigiul nu doar ale funcționarilor ca persoane, ci şi ale funcției pe care o exercită şi ale instituției în care-şi desfăşoară activitatea. De aceea, aceste îndatoriri care privesc moralitatea funcționarilor se circumscriu sferei care constituie deontologia funcționarilor, înțeleasă ca ansamblu de norme morale care configurează etica specifică unei

[1] V. Vedinaş, *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, op. cit.,* 2009, p. 171.
[2] În acelaşi sens, D. Vieriu, *art. cit.,* pp. 86-87.

funcţii sau profesii. În unele lucrări din doctrina franceză, părţile care sunt consacrate drepturilor şi îndatoririlor funcţionarilor publici (capitole, titluri) poartă o denumire compusă, care le reuneşte pe ambele, dar include şi deontologia. De exemplu, capitolele 7 din partea a doua şi a treia a unei lucrări de *drept al funcţiei publice* consultate de noi şi mai sus citată poartă denumirile de *Deontologia, libertăţile şi protecţia funcţionarilor de stat*, respectiv *Deontologia, libertăţile şi protecţia funcţionarilor teritoriali*[1].

În egală măsură, apreciem că putem identifica **îndatoriri cu caracter mixt, care privesc atât viaţa profesională, cât şi viaţa privată a funcţionarului public.** Face parte din această categorie îndatorirea pe care o prezentăm în cele ce urmează. Deşi, la o privire superficială, ar putea fi considerat acest lucru ca lipsit de importanţă, formal, în realitate este, credem noi, relevant, pentru că deontologia funcţionarilor, aşezată pe primul loc în enumerare, relevă semnificaţia care i se acordă în determinarea regimului drepturilor şi îndatoririlor funcţionarului public. De altfel, după cum se constată din titlu, cuvântul *obligaţie* sau *îndatorire* nici nu se regăseşte, el este înglobat în deontologie.

1. Conform unei prime îndatoriri, **funcţionarii publici sunt datori să-şi îndeplinească cu profesionalism, imparţialitate şi în conformitate cu legea îndatoririle de serviciu şi să se abţină de la orice faptă care ar putea să aducă prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcţionarilor publici,** astfel cum prevede **art. 43.**

Din interpretarea sistematică a multora din dispoziţiile legii, inclusiv a art. 43, putem desprinde concluzia că, în mod implicit, sunt consacrate şi anumite îndatoriri care privesc nu numai activitatea din timpul serviciului, ci şi perioadele care excedează acesteia. De pildă, în art. 43 regăsim obligaţia funcţionarului public de a se abţine de la orice acţiune care ar aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcţionarilor publici. Textul nu precizează expres, dar formularea exhaustivă *„de la orice fapte"* atrage concluzia că nu au nicio relevanţă felul faptelor, împrejurările în care ar fi săvârşite acestea, faptul că ele ar fi săvârşite în îndeplinirea sarcinilor de serviciu sau în afara acestora. Singurul lucru care are importanţă este ca acea faptă să nu aducă prejudicii autorităţii sau instituţiei publice[2]. O asemenea obligaţie mai este evocată, cum am precizat deja cu ocazia analizei libertăţii de exprimare sau dreptului la opinia al funcţionarului public, sub denumirea de *obligaţie de neutralitate şi rezervă*[3].

Prima dintre aceste îndatoriri prezintă un caracter complex, în sensul că este constituită din două tipuri de obligaţii:

– o *obligaţie de a face,* obligaţie *in faciendo,* care îi impune funcţionarului public un anumit comportament profesional;

– o *obligaţie de a nu face*, care este o obligaţie *in abstinendo,* prin care funcţionarul public este ţinut să se abţină de la orice faptă care ar putea cauza un prejudiciu persoanelor fizice sau juridice sau prestigiului corpului funcţionarilor publici.

În ceea ce priveşte *profesionalismul,* subscriem opiniei conform căreia el *„se manifestă pe multiple planuri, şi anume în relaţiile de serviciu, cu colegii din compartiment şi*

[1] Este vorba despre lucrarea J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.,* pp. 376-431 şi 703-724.

[2] V. Vedinaş, *Statutul..., op. cit.,* 2004, p. 127.

[3] J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.,* p. 394.

din instituție, față de superiorii şi subordonații ierarhici, dar şi în exteriorul acesteia, cu persoanele juridice cu care instituția intră în contact"[1].

2. **Obligația specifică funcționarilor publici de conducere** de a **sprijini propunerile şi inițiativele motivate ale personalului din subordine, în vederea îmbunătățirii activității autorității sau instituției publice în care îşi desfăşoară activitatea, precum şi a calității serviciilor publice oferite cetățenilor** prevăzută de art. 43 alin. (2).

Constatăm că **legiuitorul leagă această îndatorire de finalitatea ei,** care este aceea de **a contribui la îmbunătățirea calității activității şi serviciilor prestate cetățenilor.** Textul oferă o nouă filosofie a raporturilor dintre funcționarii publici de conducere şi de execuție şi a raportului de ierarhie existent între aceştia. Nu numai funcționarii publici de execuție au obligația să respecte prescripțiile superiorilor ierarhici, ci şi funcționarii de conducere, atunci când consideră că unele propuneri şi sugestii ale subordonaților lor pot contribui la îmbunătățirea activității şi a serviciului prestat către cetățeni, trebuie să țină cont de ele.

O asemenea îndatorire relevă, astfel, mutațiile produse în derularea raporturilor din cadrul autorităților publice, proces care este evocat prin conceptul de *democratizare a funcției publice.*

3. **Obligația funcționarilor publici de a respecta normele de conduită civică şi profesională** este prevăzută de art. 43 alin. (3). Aceste norme sunt cuprinse în prezent în Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, cu modificările şi completările ulterioare[2].

Este o obligație specifică şi complexă, în egală măsură, pentru că priveşte întreaga existență a funcționarului, căruia inclusiv în viața sa privată îi sunt impuse anumite prudențe de comportament, de natură să garanteze prestanța şi demnitatea propriei persoane şi a instituției pe care o reprezintă. Este o componentă a unei *îndatoriri de moralitate* sau de *moralitate ireproşabilă, cum o regăsim tratată sau consacrată în doctrina şi legislația din alte state sau cu caracter supranațional.* În sistemul francez al funcției publice, se recunosc şi se teoretizează problema unei *deontologii a funcționarului în viața sa privată* şi, în cadrul acesteia, *obligația de demnitate*[3]. Dincolo de imprecizia primei formulări, dedusă din faptul că ideea de deontologie este legată de o profesie este, în realitate, moralitatea aplicabilă fiecărei profesii, nu putem să nu remarcăm încărcătura profundă a valorii exprimate, care îl obligă pe funcționar la o demnitate a vieții sale profesionale şi private.

4. **Interdicția funcționarilor publici de a ocupa funcții de conducere în structurile sau organele de conducere ale partidelor politice sau organizațiilor cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic sau ale asociațiilor şi fundațiilor care funcționează pe lângă ele** este prevăzută de **art. 44 alin. (1),** astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 251/2006.

Înalților funcționari publici şi unor funcționari publici de conducere le este interzis să facă parte din partide politice sau organizații cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic sau din asociații şi fundații care funcționează pe lângă ele. Încălcarea acestei îndatoriri atrage cea mai drastică sancțiune, destituirea lor. Toți funcționarii publici au obligația ca în exercitarea atribuțiilor ce le revin să se abțină de la exprimarea sau

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a 3-a, p. 414.
[2] Publicată în M. Of. nr. 157 din 23 februarie 2004, republicată în M. Of. nr. 525 din 2 august 2007.
[3] Jean J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.,* p. 401.

manifestarea convingerilor lor politice. Raţiunea acestei abţineri subzistă în nevoia de asigurare a unei neutralităţi în exercitarea serviciului public şi a garantării principiului nediscriminării pe niciunul din criteriile enumerate de art. 4 din Constituţie, între care se regăseşte şi apartenenţa politică. Altfel spus, funcţionarilor „înregimentaţi" politic le este îngăduit să-şi exprime convingerile şi atitudinile politice în afara serviciului, a instituţiei şi nu între „zidurile" acesteia.

Şi prin acest text se instituie o obligaţie de a nu face, o obligaţie *in abstinendo*, care vizează de această dată exprimarea sau manifestarea convingerilor politice ale funcţionarilor publici.

Dreptul de a avea anumite afinităţi politice, de a împărtăşi o anumită doctrină, de a crede în ea, este un drept inalienabil şi imanent al omului, care nu poate fi interzis de nicio Constituţie şi de nicio lege.

5. **Funcţionarii publici răspund, potrivit legii, de îndeplinirea atribuţiilor ce le revin din funcţia publică pe care o deţin, precum şi a atribuţiilor ce le sunt delegate,** potrivit **art. 45**.

În contextul acesteia şi ca o componentă a ei regăsim **obligaţia funcţionarului public de a se conforma dispoziţiilor date de superiorii ierarhici, cu excepţia cazurilor în care apreciază că aceste dispoziţii sunt ilegale.** O asemenea obligaţie este teoretizată în doctrină ca şi *obligaţia de supunere,* căreia îi corespunde, corelativ, *dreptul la nesupunere*. **Obligaţia** subzistă atât timp cât ordinele sunt legale, iar **dreptul** se naşte atunci când ele au caracter nelegal. În asemenea cazuri, funcţionarul public are obligaţia să motiveze în scris refuzul îndeplinirii dispoziţiei primite. Atragem atenţia de a se motiva, argumentat, în scris refuzul, pentru ca neexecutarea ordinului să nu fie calificată ca neexercitarea unei obligaţii de serviciu, cu toate consecinţele care decurg de aici în planul răspunderii. Dacă funcţionarul public care a dat dispoziţia stăruie în executarea ei, va trebui să o formuleze în scris. În această situaţie, dispoziţia va fi executată de cel care a primit-o, cu excepţia cazului în care e vădit ilegală. El are obligaţia să o aducă la cunoştinţa superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziţia.

Legiuitorul reuşeşte să consacre un regim juridic complet şi complex al datoriei de supunere, ale cărui dimensiuni pot fi identificate a fi următoarele:

1) îndatorirea de conformare vizează dispoziţiile care sunt date de funcţionarii cu funcţii de conducere ierarhic superiori[1];

2) obligaţia de conformare faţă de dispoziţiile şefilor direcţi nu mai subzistă în situaţia în care funcţionarul public consideră că aceste dispoziţii sunt ilegale. Legiuitorul recunoaşte astfel funcţionarului public două prerogative, una implicită şi cealaltă expresă. Art. 28 din titlul I al Statutului general al funcţiei publice în Franţa prevede expres că un funcţionar nu mai are a se supune autorităţii ierarhice *„în cazul în care ordinul este manifest ilegal şi de natură să compromită un interes public"*. Prerogativa implicită este aceea că funcţionarul public face o evaluare a dispoziţiei pe care a primit-o, în scopul de a determina dacă are sau nu un caracter legal, ceea ce atrage obligaţia – dacă este legală – de a o pune în executare;

3) refuzul de a executa o dispoziţie pe care o apreciază ca fiind ilegală este condiţionat de obligaţia de a-l motiva în scris şi, bineînţeles, de a comunica acest refuz motivat autorului dispoziţiei ilegale;

---

[1] M. Waline, *Précis de droit administratif,* Éd. Montchrestien, Paris, 1970, p. 60. În mod constant, doctrina a recunoscut faptul că obligaţia de supunere este datorată numai funcţionarilor care fac parte din aceeaşi ierarhie administrativă.

4) în situația în care funcționarul public care a emis dispoziția insistă în îndeplinirea ei, este obligat ca tot în scris să formuleze susținerea de a se executa dispoziția respectivă;

5) în situația în care şeful ierarhic a precizat în scris pretenția de a se îndeplini dispoziția contestată de subordonatul său, acesta din urmă are obligația să o execute fără ca legiuitorul să-i mai recunoască vreo posibilitate de a se opune executării;

6) se instituie obligația funcționarului de a informa şeful ierarhic al celui de la care emană dispoziția ilegală.

În concluzie, înțelegem că, pe de o parte, obligația de a se supune superiorului ierarhic decurge din raportul de subordonare, dar că, pe de altă parte, ea are anumite limite[1], care sunt de natură să apere legea, interesul public, valori care sunt superioare celor pe care le presupune subordonarea.

6. **Funcționarii publici au îndatorirea să respecte secretul de stat şi secretul de serviciu, precum şi confidențialitatea** în legătură cu informațiile de care iau cunoştință în timpul serviciului, cu excepția celor de interes public, în condițiile legii, potrivit **art. 46.**

Este analizată şi sub titulatura de **„discreție profesională"**, care are un caracter exhaustiv şi include, în opinia noastră, atât obligația de păstrare a secretului de stat şi de serviciu, prevăzută de art. 46, cât şi obligația de confidențialitate, reglementată de acelaşi text. În doctrina franceză se semnalează unele aspecte care sunt pe deplin aplicabile şi în România, mai ales în perioada pe care o trăim[2]. Este vorba despre nevoia de compatibilizare şi armonizare a discreției profesionale pe de o parte cu **principiul transparenței**, care trebuie să guverneze viața publică, iar pe de altă parte, cu obligația de a denunța faptele ilegale, inclusiv cele de natură penală, săvârşite de către autoritățile şi instituțiile publice sau de către personalul acestora. Altfel spus, un funcționar public nu se poate prevala de discreție profesională pentru a nu aduce la cunoştința organelor în drept săvârşirea unor fapte nelegale de care a luat cunoştință în exercitarea atribuțiilor de serviciu. Adăugăm faptul că în România a fost legiferată categoria *avertizorilor de integritate*[3], iar fiecare autoritate sau instituție publică are misiunea să consacre reguli de protecție a acestora. Noțiunea de *avertizare în interes public* evocă *sesizarea făcută cu bună-credință cu privire la orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității şi transparenței* – art. 3 lit. a) din Legea nr. 571/2004. Iar *avertizorul* semnifică, potrivit literei b) a aceluiaşi text, persoana care face o sesizare, în sensul definit anterior, şi care este încadrată la una din autoritățile şi instituțiile publice centrale sau locale prevăzute de lege (Parlament, puterea judecătorească, administrația publică centrală şi locală, Curtea de Conturi etc.).

În ceea ce priveşte *„obligația de confidențialitate a funcționarilor publici cu privire la informațiile de care iau cunoştință în exercitarea funcției publice, conținutul acestei obligații îl regăsim în art. 7 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 7/2004"*[4]. Este benefică această coroborare dintre cele două legi, Statutul şi Codul[5], pentru a determina regimul complet al îndatoririlor funcționarului public.

---

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2009, p. 547.
[2] J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.*, p. 398.
[3] Prin Legea nr. 571/2004, publicată în M. Of. nr. 1214 din 17 decembrie 2004.
[4] C.S. Săraru, *Drept administrativ, op. cit*, 2016, p. 392.
[5] Legea nr. 7/2004 a fost republicată în M. Of. nr. 525 din 2 august 2007.

Se impune precizarea că regula confidențialității nu acoperă informațiile de interes public pe care funcționarul are nu doar dreptul, ci şi obligația de a le transmite celor interesați, în virtutea prevederilor Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public[1].

Sintagma **secret de serviciu** evocă actele şi faptele prevăzute expres de o normă generală sau cu caracter intern, a cărei încălcare atrage sancțiuni penale sau disciplinare[2].

Legea actuală uzitează cu două concepte şi, implicit, cu două categorii de secrete, şi anume **secretul de stat** şi **secretul de serviciu.**

Obligația de a păstra informațiile care reprezintă unul din cele două tipuri de secrete urmează a se respecta în condițiile legii. Este vorba despre legislația care reglementează secretul de stat, respectiv Legea nr. 182/2002 privind informațiile clasificate[3].

Totodată, funcționarii publici trebuie să păstreze confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoştință în exercitarea funcției.

Îndatorirea de confidențialitate presupune interdicția de a face publice informații de care funcționarul public ia cunoştință în exercițiul funcției sale.

Constatăm că *în cazul funcționarului public îndatorirea de confidențialitate constituie o îndatorire* ex lege, *în timp ce, în cazul salariatului, poate rezulta, de regulă, dintr-o clauză contractuală*[4].

Încălcarea acestei îndatoriri poate atrage mai multe forme de răspundere juridică, art. 39 alin. (1) din Legea nr. 182/2002 prevăzând că poate fi vorba despre răspunderea contravențională, civilă sau penală, după caz. Codul penal, în art. 303-305, incriminează ca infracțiuni divulgarea secretelor de stat, a celor de serviciu, precum şi neglijența în păstrarea informațiilor.

7. **Funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri sau alte avantaje** – şi reprezintă o îndatorire instituită prin art. 47 alin. (1) din lege. Mai este denumită *obligația de dezinteresare* sau *obligația de probitate* şi are ca fundament teza conform căreia *„una din calitățile esențiale ale funcționarului o reprezintă probitatea şi dezinteresul"*[5]. În virtutea acestora, funcționarul trebuie să manifeste dezinteres *atât în ceea ce priveşte banul public, cât şi în ceea ce priveşte banul privat,* după cum apreciază aceiaşi autori.

La numirea, precum şi la eliberarea din funcție, funcționarii publici sunt obligați să prezinte, în condițiile legii, conducătorului autorității sau instituției publice, declarația de avere, obligația fiind instituită prin **art. 47 alin. (2) din lege.**

Această declarație se actualizează anual. Ea este analizată, de regulă, sub denumirea de obligație de dezinteresare şi face parte din categoria îndatoririlor care vizează, în egală măsură, atât viața profesională, cât şi viața privată a funcționarului public.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.

[2] V. Vedinaş, *op. cit.,* 2004, p. 160.

[3] Publicată în M. Of. nr. 248 din 12 aprilie 2002, cu modificările şi completările ulterioare.

[4] I.T. Ştefănescu, *Tratat..., op. cit.,* pp. 151-153.

[5] J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.,* p. 403.

Codul penal pedepseşte infracţiunea luării de mită **în art. 289**[1], în care vorbeşte despre patru moduri în care se poate manifesta aceasta şi anume: *pretinderea, primirea, acceptarea promisiunii unor astfel de foloase* şi *faptul de a nu respinge astfel de foloase.*

Din modul în care este formulat textul, desprindem concluzia că nu are importanţă modul lor de obiectivare, că ele reprezintă bani, daruri, alte avantaje de orice natură[2], singurul lucru care contează este ca ele să poată fi calificate un favor, un avantaj care i-ar reveni funcţionarului şi în schimbul căruia acesta ar fi obligat să efectueze o anumită activitate, prevalându-se de statutul de funcţionar public.

În ceea ce priveşte cea de-a doua obligaţie, prevăzută de alin. (2) al **art. 46**, este vorba despre **obligaţia de a-şi declara averea**, obligaţie care revine tuturor funcţionarilor şi demnitarilor publici şi care, o perioadă, şi-a aflat reglementarea în Legea nr. 115/1996[3]. Conţinutul declaraţiei de avere şi aspectele procedurale legate de întocmirea şi depunerea ei sunt reglementate în Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice, pentru modificarea şi completarea Legii nr. 144/2007 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate, precum şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative[4]. Legea nr. 144/2007 privind înfiinţarea Agenţiei Naţionale de Integritate[5] a fost supusă unor modificări şi completări şi prin O.U.G. nr. 49/2007[6].

Declaraţia de avere se formulează atât la numirea, cât şi la încetarea raportului de funcţie publică; prin intermediul ei se urmăreşte să se preîntâmpine cazurile de abuzuri, de corupţie, de folosire a slujbei în scopul obţinerii unor avantaje materiale necuvenite. Potrivit art. 3 alin (2) din Legea nr. 176/2010, declaraţia de avere se formulează în scris, pe proprie răspundere şi cuprinde bunurile şi veniturile declarantului, ale soţului/soţiei acestuia, precum şi ale copiilor aflaţi în întreţinere.

8. **Funcţionarii publici au îndatorirea de a rezolva lucrările repartizate de superiorii ierarhici în termenele stabilite,** în conformitate cu **art. 48.**

Primul alineat impune funcţionarilor publici **obligaţia de a rezolva lucrările repartizate de superiorii ierarhici în termenele stabilite.** Din modul în care este formulat textul ar trebui să tragem concluzia că funcţionarului public îi incumbă numai obligaţia de a rezolva sarcinile de serviciu repartizate de şefii ierarhici şi, pe cale de consecinţă, dreptul de a refuza rezolvarea tuturor celorlalte lucrări care nu provin de la conducătorul compartimentului. O asemenea concluzie, în opinia noastră, nu poate fi acceptată fără rezerve, atât din consideraţiuni teoretice, cât şi practice. Avem în vedere situaţia în care, obiectiv, pot să fie transmise anumite dispoziţii şi „sarcini de serviciu" de către persoane care nu ocupă statutul de *„şef ierarhic"*, cum ar fi situaţia în care acesta, în mod fortuit şi obiectiv, nu se află la serviciu. Însă suntem adepţii

---

[1] Art. 289 are următorul conţinut: *„Fapta funcţionarului public care, direct ori indirect, pentru sine sau pentru altul, pretinde ori primeşte bani sau alte foloase care nu i se cuvin ori acceptă promisiunea unor astfel de foloase, în legătură cu îndeplinirea, neîndeplinirea, urgentarea ori întârzierea îndeplinirii unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau în legătură cu îndeplinirea unui act contrar acestor îndatoriri, se pedepseşte cu închisoarea de la 3 la 10 ani şi interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcţie publică ori de a exercita profesia sau activitatea în exercitarea căreia a săvârşit fapta".* (subl. ns.)

[2] De exemplu, atribuirea unui spaţiu comercial sau de locuit, înlesnirea dobândirii unui statut etc.

[3] Publicată în M. Of. nr. 263 din 28 octombrie 1996.

[4] Publicată în M. Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010, cu modificările şi completările ulterioare.

[5] Republicată în M. Of. nr. 535 din 3 august 2009.

[6] Publicată în M. Of. nr. 375 din 1 iunie 2007, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 94/2008, publicată în M. Of. nr. 305 din 18 iunie 2008.

respectării, în cadrul autorităților și instituțiilor publice, a **principiului ierarhiei,** care are misiunea să organizeze și să disciplineze raporturile interinstituționale, prevenind să *„se sară treptele ierarhice"* și să se producă, în acest fel, bulversarea activității și dezorganizare.

Prin alin. (2) al art. 48 le este interzis funcționarilor să primească direct cereri a căror rezolvare intră în competența lor sau să discute direct cu petenții, cu excepția celor cărora le sunt stabilite astfel de atribuții, precum și să intervină pentru soluționarea lor. Dreptul de petiționare este un drept fundamental al persoanei, care face parte din categoria *drepturilor garanții,* reglementat de at. 51, alături de dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, consacrat de art. 52 din Constituție. Noțiunea de *„drept garanție"* evocă *„un drept prin intermediul căruia, în fapt, este asigurată protecție juridică eficientă și altor drepturi și interese legitime în același timp cu protejarea unei anumite forme de manifestare a cetățenilor"*[1]. O asemenea semnificație face ca el să se bucure de o reglementare-cadru, reprezentată de O.G. nr. 27/2002[2]. Printre dispozițiile acesteia se regăsește și obligația autorităților și instituțiilor publice de a organiza un **compartiment direct pentru relațiile cu publicul,** în ale cărui atribuții să intre primirea, înregistrarea, distribuirea petițiilor către structurile competente și transmiterea răspunsurilor la acestea.

Rațiunea de a fi a interdicției, pentru funcționari, de a primi direct cereri pe care urmează să le soluționeze subzistă în nevoia de a-i proteja pe aceștia de eventuale suspiciuni cu privire la relații neprincipiale pe care le-ar putea avea sau stabili cu beneficiarul petiției, ca și pentru imaginea instituției, în ansamblul său.

9. **Obligația funcționarilor publici de a respecta întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților** este reglementată prin art. 59, care trimite la o lege prin care acestea să fie stabilite. Legea la care se trimite este Legea nr. 161/2003[3].

Noțiunea de conflict de interese este definită, pentru funcționarii publici, în art. 4 lit. e) din Legea nr. 7/2004, potrivit căruia reprezintă *acea situație sau împrejurare în care interesul personal, direct sau indirect al funcționarului public, contravine interesului public, astfel încât afectează sau ar putea afecta independența și imparțialitatea sa în luarea deciziilor ori îndeplinirea în timp și cu obiectivitate a îndatoririlor care îi revin în exercitarea funcției publice deținute.* Constatăm că în semnificația conflictului de interese sunt așezate față în față două tipuri de interese, cel *personal* și cel *public,* pe care legea nu doar le consacră, ci le și definește[4]. De altfel, aici se află și filosofia acestuia, nevoia ca interesul personal să nu predomine asupra celui public, să nu transforme funcția în mijloc de satisfacere a nevoilor personale.

---

[1] E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, op. cit.,* 2008, p. 512.

[2] Publicată în M. Of. nr. 84 din 1 februarie 2002, cu modificările și completările ulterioare.

[3] Legea privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003, cu modificările și completările ulterioare.

[4] Potrivit art. 4, care la lit. c), *interesul public* este *„acel interes care implică garantarea și respectarea de către instituțiile și autoritățile publice a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor, recunoscute de Constituție, legislația internă și tratatele la care România este parte".* La litera d) a aceluiași articol, regăsim definit *interesul personal* care reprezintă *orice avantaj material sau de altă natură, urmărit ori obținut, în mod direct sau în mod indirect, pentru sine sau pentru alții, de către funcționarii publici, sau folosirea reputației, influenței, facilităților, relațiilor, informațiilor la care au acces, ca urmare a exercitării funcției publice".*

Problema conflictului de interese este complicată, inclusiv sub aspect legislativ, lucru remarcat în doctrină. Astfel, distinsa noastră colegă Dana Tofan mărturisea că a *„găsit pe site-ul Ministerului Justiției un material de 500 de pagini care conținea textele care conțin dispoziții privind răspunderea, incompatibilitățile și conflictul de interese, ceea ce face ca întreaga situație să fie dificil de analizat și să creeze probleme în practică"*[1].

C. Perfecționarea pregătirii profesionale

Unul din obiectivele pe care şi le asumă Strategia pentru consolidarea administrației publice pentru perioada 2014-2020 este ca *administrația să fie formată din profesioniști, animați de* ***esprit de corps,*** *care vor contribui la articularea și implementarea proiectelor strategice de dezvoltare a societății, în ansamblul său.* Este un obiectiv care se încadrează în mod absolut în viziunea noastră privind administrația publică, în care calitatea personalului, profesionalismul acestuia reprezintă o condiție *sine qua non* pentru o administrație publică performantă, consolidată, aptă să facă față exigențelor care se impun României, în calitate de stat membru al Uniunii Europene.

Reglementarea perfecționării profesionale în statut a cunoscut mai multe faze. Mai întâi, a fost reglementată exclusiv ca **o îndatorire**, soluție pe care noi am criticat-o, propunând ca legiuitorul să-i confere regim şi **de drept, nu numai de îndatorire**, pentru că zadarnic consacri obligația funcționarului de a se perfecționa dacă nu îi recunoşti şi dreptul de a face acest lucru şi, corelativ, obligația instituției de a garanta acest drept.

Formarea şi pregătirea profesională sunt necesare nu doar pentru eficientizarea serviciului public, ci şi în lupta pentru diminuarea şi eliminarea în timp a fenomenului corupției, *această* ***„plagă insidioasă,*** *după cum denumea Kofee Annan acest fenomen"*[2]. O asemenea concluzie se desprinde şi din conținutul unor acte internaționale, cum ar fi Convenția Națiunilor Unite de luptă împotriva corupției[3], care consacră art. 60 *formării şi asistenței tehnice,* în care prevede că statele sunt obligate a *„stabili, dezvolta şi îmbunătăți programele de formare specifică pentru personalul său însărcinat să prevină şi să combată corupția".* Dar obligația de a institui astfel de programe de formare şi de a asigura suportul financiar al susținerii lor subzistă, cum vom arăta în continuare, pentru toate categoriile de funcționari, nu doar pentru cei cu atribuții specifice în domeniul luptei împotriva corupției.

Astfel, prin Legea nr. 251/2006 s-a făcut un salt uriaş, am putea spune, în evoluția reglementării acestei materii, prevăzând o **secțiune separată pentru reglementarea perfecționării profesionale,** de unde importanța deosebită pe care el a înțeles să o acorde şi care nu poate decât să bucure.

Această **obligație şi dreptul la perfecționarea pregătirii profesionale** sunt reglementate în **art. 50-52.**

Textul consacră, într-o formă amplă care presupune aspecte complexe, instituția perfecționării pregătirii profesionale care reprezintă, în egală măsură, o obligație, dar

---

[1] D. Apostol Tofan, în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, D. Troanță (coord.), *Funcția publică: Statut, Integritate, Administrare, op. cit.,* p. 69.

[2] D. Troanță, *Analiză la nivel global şi intern privind importanța formării şi educației, pentru asigurarea integrității în sectorul public,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, Dragoş Troanță (coord.), *Funcția publică: Statut, Integritate, Administrare, op. cit.,* p. 195.

[3] Adoptată prin Rezoluția nr. 58/4 din 31 octombrie a Adunării Generale a ONU, intrată în vigoare la 14 decembrie 2005.

şi un drept al funcţionarului public. Spunem aceasta deoarece în art. 32 din Constituţie se reglementează dreptul la învăţătură, care reprezintă un drept fundamental al tuturor cetăţenilor, care este asigurat printr-o multitudine de forme[1], legiuitorul constituant vorbind şi despre **alte forme de instrucţie şi perfecţionare.** Dreptul la învăţătură îl include şi pe cel la educaţie (învăţătură) permanentă, care este obligatoriu nu doar pentru evoluţia şi desăvârşirea proprie individului, ci şi pentru modul în care el îşi desfăşoară viaţa sa profesională.

Din analiza modului în care este reglementată de lege îndatorirea de perfecţionare a pregătirii profesionale, poate fi identificat regimul său juridic, şi anume:

a) această **îndatorire** revine **tuturor funcţionarilor publici,** fără distincţie între funcţionarii de conducere şi cei de execuţie, dar ea **are şi regim de drept;**

b) caracterul ei complex generează **drepturi şi obligaţii corelative** atât pentru autoritatea sau instituţia publică, cât şi pentru funcţionar, după cum urmează:

– se instituie **obligaţia autorităţii sau instituţiei publice ca să prevadă în bugetul anual propriu sumele necesare pentru acoperirea cheltuielilor de perfecţionare profesională** organizate la iniţiativa sau în interesul autorităţii sau instituţiei publice.

– se recunoaşte **dreptul funcţionarului de a beneficia de salariu pe perioada în care urmează forme de perfecţionare profesională organizate la iniţiativa ori în interesul autorităţii sau instituţiei publice sau la iniţiativa funcţionarului,** cu acordul conducătorului autorităţii sau instituţiei publice.

c) sunt stabilite pentru funcţionarul public în cauză atât **drepturi**, cât şi **obligaţii speciale.** Astfel, funcţionarul public care urmează forme de perfecţionare cu durata mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic este obligat să se angajeze în scris că va lucra între doi şi cinci ani, în cazul în care cursurile sunt finanţate de la bugetul de stat.

În situaţia în care funcţionarul public nu-şi respectă obligaţia, el va fi ţinut să despăgubească autoritatea sau instituţia publică. Dacă încetează raportul de serviciu din anumite cazuri, altele decât cele care nu pot fi imputabile funcţionarului, acesta are obligaţia să restituie contravaloarea cheltuielilor de perfecţionare făcute de autoritatea sau instituţia publică.

Anterior adoptării Legii nr. 251/2006, era prevăzut termenul de **cel puţin cinci ani,** pentru ca în prezent legea să vorbească despre o perioadă cuprinsă între doi şi cinci ani de la terminarea programelor, proporţional cu numărul zilelor de perfecţionare, dacă pentru programul respectiv nu este prevăzută o altă perioadă. Atragem atenţia că noua reglementare va permite o libertate excesivă a autorităţii de a hotărî, între doi şi cinci ani, de unde riscul unor soluţii discriminatorii între diferiţi funcţionari publici.

Funcţionarul public care urmează o formă de perfecţionare, dar nu o absolvă din vina sa este obligat să restituie instituţiei sau autorităţii publice contravaloarea cheltuielilor efectuate cu perfecţionarea şi drepturile salariale primite pe perioada perfecţionării, dacă acestea au fost suportate de autoritatea sau instituţia publică.

Pentru a se clarifica discuţiile care au apărut în practica administrativă privind înţelesul a ce anume se introduce în sintagma **perfecţionare profesională,** se prevede că *nu constituie forme de perfecţionare profesională şi nu pot fi finanţate de la bugetul de stat sau din cel local studiile universitare sau studiile de doctorat.*

---

[1] Este vorba despre *învăţământul general obligatoriu, liceal, profesional, superior şi alte forme de instrucţie şi perfecţionare.*

Ca un element de noutate pe care l-a adus Legea nr. 251/2006, reținem obligația autorităților şi instituțiilor publice de a elabora anual un **plan de perfecționare profesională a funcționarilor publici** şi de a-l comunica Agenției Naționale a Funcționarilor Publici[1], împreună cu fondurile prevăzute în bugetul anual propriu pentru acoperirea cheltuielilor de perfecționare profesională a funcționarilor publici, organizate la inițiativa ori în interesul autorității sau instituției publice, obligație consacrată prin art. 53 din statut. Precizăm că în cadrul fiecărei autorități şi instituții publice se elaborează şi se aprobă, de către organele competente, planuri de perfecționare a personalului. Se impune ca ele să fie, în mod judicios, *„personalizate"* sau *adaptate* pe categorii de personal, astfel încât să respecte, pe de o parte, statutul lor juridic, iar pe de altă parte, cel profesional, atribuțiile care le revin.

O asemenea obligație trebuie să se realizeze în practică, în mod responsabil, pentru a răspunde obiectivului din Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, conform căruia *resursa umană din administrație va fi motivată, **formată şi profesionalizată în mod constant,** în funcție de nevoile şi tendințele societății.*

§ 10. Cariera funcționarilor publici. Ocuparea funcțiilor publice

Unul dintre obiectivele Strategiei pentru consolidarea administrației 2014-2020 este acela că *administrația publică **își va recruta personalul pe criterii profesionale și transparente,** oferindu-i perspective de dezvoltare a carierei în contextul unei culturi organizaționale moderne şi neutralității funcției publice.* Transparența se va reflecta nu numai în recrutare, ci şi la **promovarea** şi **exercitarea în funcție**, în acelaşi timp, după cum se precizează în acelaşi document. Apreciem că un asemenea obiectiv trebuie să devină realitate, iar acest lucru se poate realiza pornind de la eliminarea tuturor tipurilor de manifestare a imixtiunilor şi abaterilor de la criteriul meritului în promovare şi în exercitarea carierei. Sunt lucruri care s-au manifestat, care au fost sancționate de opinia publică, de doctrină şi jurisprudență, chiar de jurisprudența Curții Constituționale. Şi trebuie să avem discernământul să le recunoaştem pentru că prima condiție pentru ca un aspect negativ să fie eliminat din viața noastră publică, la fel ca şi din cea privată, de altfel, este să-l recunoaştem, să ni-l asumăm şi să depunem toate diligențele pentru ca el să se atenueze, iar în timp să dispară.

În ceea ce priveşte ocuparea unei funcții publice, legea impune anumite condiții, prevăzute în art. 54 din lege, şi anume:

a) **persoana să aibă cetățenia română şi domiciliul în România.** O asemenea condiție este de sorginte constituțională, ea fiind prevăzută în art. 16 alin. (3) în forma textului rezultată în urma revizuirii, care impune, pentru ocuparea unei funcții publice, civile sau militare, condiția **cetățeniei române** şi a **domiciliului în România.** Până la revizuirea din anul 2003, textul consacra condiția *cetățeniei române exclusive*, ceea ce a impus, în procesul de integrare a României în Uniunea Europeană, modificarea

[1] V. Vedinaş, *Considerații asupra Proiectului de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 433.

lui, pentru a permite şi altor persoane să acceadă la o funcţie sau o demnitate publică în România, în condiţiile în care aveau şi o altă cetăţenie pe lângă cea română. Este cunoscut faptul că, în condiţiile aderării unui stat la Uniunea Europeană, cetăţenii săi dobândesc şi *„cetăţenia europeană"* pe lângă cea a statului membru.

b) **să cunoască limba română scris şi vorbit.** Este o condiţie care decurge din calitatea de limbă oficială în stat pe care îl are limba română, potrivit art. 13 din Constituţie. Noţiunea de *„limbă oficială"*, în cea mai simplă definiţie, reprezintă limba în care se exprimă, în scris şi oral, autorităţile şi se derulează raporturile dintre acestea şi cetăţeni. Este firesc, astfel, ca legea organică să instituie această **condiţie obligatorie**, căreia i se asociază însă **condiţia specifică** aplicabilă funcţionarilor publici din unităţile administrativ-teritoriale unde o minoritate naţională are o pondere semnificativă de a cunoaşte limba acelei minorităţi dacă prin atribuţiile de serviciu au contact direct cu cetăţenii. Aceasta reprezintă excepţia în raport cu regula şi ea nu trebuie extrapolată, cum din păcate se întâmplă în practică, la orice categorie de funcţionar din administraţia locală a unei unităţi administrativ-teritoriale unde o minoritate naţională are o pondere semnificativă[1]. Aplicabilitatea ei vizează exclusiv funcţionarii care au contact direct cu cetăţenii în exercitarea atribuţiilor lor.

c) **să aibă vârsta minimă de 18 ani împliniţi.** Această condiţie îi deosebeşte pe funcţionari de salariaţi, care se pot încadra în muncă la împlinirea vârstei de 16 ani, iar cu aprobarea părintelui sau ocrotitorului legal, la cea de 15 ani. Această condiţie trebuie corelată cu cea a studiilor, rezultând că, în realitate, vârsta propriu-zisă a funcţionarului public depăşeşte la încadrare pe cea de 18 ani, care are caracter minim şi se poate regăsi, ca regulă, la unii funcţionari publici de execuţie;

d) **să aibă capacitate deplină de exerciţiu**, care, potrivit legii române, se dobândeşte la împlinirea vârstei de 18 ani, atunci când persoana are aptitudinea de a încheia singură acte juridice civile, potrivit art. 37-38 C. civ.;

e) **să aibă o stare de sănătate corespunzătoare, atestată pe bază de examen medical de specialitate.** Precizăm că o asemenea stare trebuie să existe nu numai la momentul ocupării funcţiei publice, ci şi pe parcursul exercitării ei. De aceea, am susţinut întotdeauna nevoia de a se reglementa şi instituţionaliza forme periodice de control a stării de sănătate fizică şi psihică a personalului din sistemul public, nu doar a celui cu statut de funcţionari publici. Un asemenea control este cu atât mai îndrituit, cu cât funcţionarul are dreptul, iar instituţia, obligaţia de a asigura condiţii de conservare a sănătăţii fizice şi psihice a funcţionarilor. Acest drept presupune şi cunoaşterea modului în care aceasta se prezintă, pentru a identifica soluţiile care se impun, la nevoie, sau pentru a dispune măsurile necesare cu privire la menţinerea sau nu în activitate a celor care au probleme de sănătate;

f) **să îndeplinească condiţiile de studii cerute de lege pentru funcţia publică.** Condiţia studiilor particularizează funcţionarul în raport cu salariatul. De altfel, studiile reprezintă un criteriu de clasificare şi identificare a trei clase de funcţionari publici, corespunzător nivelului studiilor absolvite. Coroborând condiţia studiilor cu cea a

[1] Pentru exemplificare, invocăm situaţia unui candidat la funcţia de secretar al unei unităţi administrativ-teritoriale, căruia i s-a impus condiţia cunoaşterii limbii minorităţii naţionale, ceea ce instanţa de judecată a apreciat a fi o condiţie excesivă, deoarece aceşti funcţionari publici de conducere nu fac parte din categoria celor care au raporturi directe cu cetăţenii, iar acest lucru exclude aplicarea, în cazul lor, a condiţiei respective.

dreptului şi obligaţiei de a se perfecţiona, înţelegem că este vorba, pe lângă studiile existente la ocuparea unei funcţii publice, şi de cele pe care trebuie să le urmeze pe parcursul exercitării funcţiei, care pot fi, în egală măsură, de formare şi perfecţionare. Un rol deosebit pentru gestionarea acestei condiţii revine în prezent reînfiinţatului Institut Naţional de Administraţie, pe care l-am analizat în partea de început a lucrării noastre;

g) **să îndeplinească condiţiile specifice impuse pentru ocuparea funcţiei publice.** Ocuparea unei funcţii publice presupune, în egală măsură, îndeplinirea unor **condiţii generale,** ca şi a unor **condiţii specifice** pentru anumite categorii de funcţionari (exemplu, limba unei minorităţi naţionale care are o pondere semnificativă pentru funcţionarii publici care îşi desfăşoară activitatea în relaţiile cu publicul);

h) **să nu fi fost condamnată pentru săvârşirea unei infracţiuni contra umanităţii, a statului sau autorităţii, infracţiuni de corupţie şi de serviciu, infracţiuni care împiedică înfăptuirea justiţiei, infracţiuni de fals ori a unei infracţiuni săvârşite cu intenţie, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcţiei publice.** Precizăm că reglementarea acestei condiţii a suferit modificări prin Legea nr. 187/2012[1];

i) **să nu fi fost destituită dintr-o funcţie publică sau să nu-i fi încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii şapte ani.** Această condiţie, ca şi cea anterioară se încadrează în categoria condiţiei de moralitate sau de moralitate ireproşabilă, cum mai este denumită în alte sisteme de drept naţionale sau supranaţionale, dat fiind faptul că intervenţia răspunderii disciplinare în forma sa cea mai drastică presupune o abatere gravă sau mai multe repetate, respectiv încălcări ale conduitei etice şi profesionale. În opinia noastră, pe care am exprimat-o şi în lucrările noastre anterioare[2], termenul de şapte ani este exagerat, el depăşind multe din termenele de reabilitare revăzute de Codul penal;

j) **să nu fi desfăşurat activităţi de poliţie politică, astfel cum este aceasta definită prin lege.**

Pentru unele categorii de funcţionari publici, însăşi Legea nr. 188/1999 impune condiţii suplimentare pe lângă cele prevăzute de art. 54. Ne raportăm, cu titlu de exemplu, la categoria înalţilor funcţionari publici, pentru care art. 16 alin. (2) lit. d) impune, printre condiţii, şi pe cea de *a fi absolvit programele de formare specializată pentru ocuparea unei funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici ori de a fi exercitat un mandat complet de parlamentar.* Dat fiind faptul că în practica s-a constatat că persoanele numite în funcţia de prefect, ca regulă, nu întruneau această condiţie, s-a stabilit, printr-o Ordonanţă de Urgenţă adoptată în 2009[3], o derogare conform căreia, *„în mod excepţional, în cazul în care la concursul organizat, potrivit legii pentru intrarea în categoria înalţilor funcţionari publici nu se înscriu candidaţii care îndeplinesc condiţia prevăzută la art. 16 alin. (20) lit. d) din Legea nr. 188/1999 (...), pot candida şi persoane care nu îndeplinesc această condiţie".* Respectiva persoană are la dispoziţie un termen de doi ani în timpul căruia să *„acopere"* condiţia respectivă, prin absolvirea programelor de formare specializată necesare pentru ocuparea unei înalte funcţii publice; în caz contrar se va proceda la eliberarea din funcţie a acesteia. Evident că în practică **excepţia a devenit regulă,** majoritatea celor numiţi în funcţia de prefect neîndeplinind această condiţie. Mai grav

[1] Este vorba despre art. 72, titlul II din Legea nr. 187/2012, publicată în M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012.

[2] V. Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici, op. cit.,* 2017, p. 168.

[3] Este vorba despre O.U.G. nr. 90/2009, publicată în M. Of. nr. 457 din 1 iulie 2009, art. V al acesteia.

este că nu numai condiția în sine nu a fost respectată, ci nici procedura de recrutare prin concurs pentru ocuparea înaltei funcții publice de prefect, ceea ce a compromis, din păcate, ideea de *„profesionalizare"* a acestei funcții.

Modalitățile de ocupare a unei funcții publice sunt **promovarea, transferul, redistribuirea, recrutarea** şi **alte modalități prevăzute expres de Legea nr. 188/1999,** cu modificările şi completările ulterioare.

Recrutarea în vederea intrării în corpul funcționarilor publici se face prin concurs, în limita funcțiilor publice vacante rezervate în scopul ocupării în acest fel prin planul de ocupare a forței de muncă.

Principiile care guvernează concursul sunt cele ale competiției deschise, transparenței, meritelor profesionale şi competenței şi al egalității de acces la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplineşte condițiile legale.

Legea instituie anumite *condiții minime de vechime în specialitatea studiilor absolvite,* în vederea participării la concursurile pentru ocuparea unei funcții publice, de execuție sau de conducere. În ceea ce priveşte *funcțiile publice de execuție,* vechimea minimă în specialitate este de **un an** pentru gradul profesional **asistent** din clasa I, **8 luni** pentru aceeaşi funcție clasa a II-a şi **6 luni** pentru clasa a III-a a funcției; pentru funcțiile publice din gradul profesional **principal** vechimea este de **5 ani,** iar pentru cele din gradul profesional **superior** vechimea este de **9 ani.** Pentru **funcțiile publice de conducere,** legea instituie vechimea în specialitatea studiilor absolvite de **2 ani** pentru **şef birou, şef serviciu** şi **secretar al comunei** şi de **3 ani** pentru toate celelalte funcții de conducere, cu excepția celor menționate anterior. Constatăm că legiuitorul a *„coborât"* vârsta necesară pentru ocuparea funcțiilor de conducere, ceea ce, la o primă vedere, este încurajator în primul rând din perspectiva de a permite tinerilor să acceadă la ele. Dincolo de această opțiune, ea ne determină să ne punem şi anumite semne de întrebare legate de riscul de a se afecta ideea de experiență şi profesionalism autentic, care sunt conferite, în mod neîndoielnic, şi de durata activității desfăşurate în specialitatea studiilor absolvite de titularul unei funcții. O asemenea tendință s-a manifestat, în ultimii ani, şi la alte categorii profesionale şi ne referim, de pildă, la cea de magistrat, iar consecințele care s-au produs nu au fost neapărat pozitive pentru starea justiției. De aceea, există preocuparea, inclusiv în planul normativității juridice, de a se consacra soluții care să impună condiții de vârstă şi vechime superioare, pentru exercitarea profesiei de magistrat, mai ales la instanțele superioare soluție pe care o împărtăşim. Vechimea în profesie şi vârsta biologică sunt de natură să crească responsabilitatea, exigențele față de sine şi de modul de exercitare a unei profesii, mai ales cea de magistrat sau de funcționar public de conducere.

Pe lângă aceste condiții, pentru funcțiile publice de conducere, legea cere şi absolvirea unor cursuri de masterat sau postuniversitare în domeniul administrației publice, management ori în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice.

Perioada de stagiu are ca scop verificarea aptitudinilor profesionale în vederea îndeplinirii atribuțiilor şi responsabilităților unei funcții publice, formarea practică a funcționarilor debutanți şi cunoaşterea de către aceştia a specificului administrației şi exigențelor acesteia.

Durata perioadei de stagiu diferă pentru funcționarii din cele trei clase, ea fiind de **12 luni** pentru funcționarii din clasa I, **8 luni** pentru cei din clasa a II-a şi **6 luni** pentru funcționarii din clasa III.

Dat fiind scopul pe care legiuitorul îl menționează pentru perioada de stagiu, este neîndoielnic că la finalizarea stagiului se poate ajunge la una din următoarele două situații:

a) la **numirea în funcția publică de execuție, ca funcționar de execuție definitiv, în gradul profesional de asistent,** în situația în care rezultatele perioadei de stagiu sunt favorabile, iar fostul debutant a fost evaluat ca fiind corespunzător funcției;

b) la **eliberarea din funcția publică,** în cazul în care a obținut la evaluarea activității calificativul *„necorespunzător"*.

Într-o atare situație, perioada de stagiu nu constituie vechime necesară pentru ocuparea unei funcții publice.

§ 11. Răspunderea funcționarilor publici

Capitolul VIII al Legii nr. 188/1999 poartă denumirea de *Sancțiunile disciplinare și răspunderea funcționarilor publici.* După cum ne-am mai exprimat și cu alte prilejuri[1], denumirea capitolului nu este cea mai fericită din cel puțin două considerente: sancțiunile disciplinare sunt una din categoriile de sancțiuni, specifice uneia din formele de răspundere juridică aplicabilă funcționarilor publici; nu este necesar ca în denumirea titlului să se regăsească referirea la sancțiunile specifice uneia din formele de răspundere juridică specifice acestuia.

Funcționarii publici din România, ca și funcționarii publici europeni răspund pentru faptele comise cu vinovăție în timpul exercitării funcțiilor pe care le dețin sau în legătură cu aceste funcții[2]. Este necesar ca aceste *fapte* să aibă caracter nelegal, dat fiind faptul că art. 76 alin. (3) al Legii nr. 188/1999 prevede că *„răspunderea juridică a funcționarului public nu se poate angaja dacă acesta a respectat prevederile legale și procedurile administrative aplicabile autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea"*.

În raport cu tezele exprimate în doctrină, dar și cu dispozițiile Legii nr. 188/1999, cu modificările ulterioare, apreciem[3] că pot fi identificate următoarele forme de răspundere a funcționarului public:

1. O **răspundere disciplinară**, fundamentată pe încălcarea normelor de disciplină profesională și civică specifice raportului de serviciu și statutului său;

2. O **răspundere contravențională**, pentru săvârșirea, de către funcționarul public a unor fapte antisociale calificate prin lege ca și contravenții;

---

[1] V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici, op. cit.*, p. 204.

[2] E. Vieriu, *Comparație între răspunderea funcționarului public european,* în *Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică și filozofică*, Ed. Universitară, București, 2014, p. 235.

[3] Abordând această problemă, profesorul A. Iorgovan exprimă teza că formele răspunderii funcționarului public diferă după cum ne raportăm la funcționarul supus regimului legal sau cel supus regimului contractual. Funcționarului statutar i se va aplica: o răspundere disciplinară; o răspundere contravențională; o răspundere penală și o răspundere patrimonială. Valentin Prisăcaru identifică patru tipuri de răspundere aplicabile funcționarilor publici: disciplinară; administrativă (în mod corect administrativ contravențională); civilă și penală. (*Tratat de drept administrativ*, Ed. All, București, 1996, pp. 196-199). Mircea Preda operează o distincție care din punctul nostru de vedere nu se susține, între „răspunderea disciplinară" și „răspunderea administrativă", care s-ar regăsi în statutul funcționarului public. (*Curs de drept administrativ*, Ed. Calistrat Hogaș, Bucureşti, 1996, pp. 166-190).

3. O **răspundere patrimonială**, fundamentată pe dispozițiile art. 52 coroborate cu cele ale art. 126 alin. (6) din Constituție și ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

4. O **răspundere civilă** care intervine pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează; pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit[1]; pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile;

5. O **răspundere penală**, care intervine atunci când funcționarul public a comis fapte prevăzute de Codul penal sau alte legi speciale. Acest tip de răspundere, la rândul lui, poate fi justificat de două categorii de fapte culpabile:

– fapte prin care se încalcă obligațiile izvorâte din raportul de serviciu, iar atunci instituția răspunderii este o instituție complexă, aparținând, prin faptele care o generează, dreptului administrativ și penal, iar prin regimul sancționator specific, dreptului penal;

– fapte prin care se încalcă obligații care nu izvorăsc din raportul de serviciu, ci care sunt săvârșite în calitate de cetățean, iar în această situație ne plasăm în sfera exclusivă a dreptului penal.

Răspunderea juridică este o instituție complexă și importantă, în egală măsură. Prin intermediul ei se realizează atât scopul **represiv, sancționator** cât și scopul **preventiv,** cărora trebuie să li se adauge, în opinia noastră, scopul **educativ,** care – *deși implică prevenția – nu se reduce la aceasta.* Deși când scriem acest tratat problema răspunderii în sectorul public este deosebit de actuală, virulentă chiar, ne îngăduim să susținem, cum am făcut-o întotdeauna, continuând „învățăturile" dascălului nostru Antonie Iorgovan, că la funcționarii publici trebuie să primeze spiritul de responsabilitate, respectarea legii din conștiință și nu din teama de pedeapsă.

Răspunderile **disciplinară, contravențională, civilă** sau **penală a funcționarilor publici** sunt atrase de **încălcarea cu vinovăție a îndatoririlor de serviciu.** Rezultă că ele concretizează forma de răspundere **subiectivă, bazată pe culpă,** absența elementului subiectiv determinând imposibilitatea intervenției lor.

Răspunderea disciplinară intervine în cazul săvârșirii unei **abateri disciplinare,** definită de lege ca reprezentând *încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege.* Semnalăm regăsirea în definiție a unor elemente specifice abaterii disciplinare, precum:

– reprezintă o faptă săvârșită cu vinovăție;

– fapta constă în încălcarea atât a îndatoririlor de serviciu, cât și a normelor de conduită profesională și civică;

– caracterul legal al îndatoririlor încălcate, definiția prevăzând că acestea trebuie să fie *prevăzute de lege.*

În ceea ce ne privește, definim abaterea disciplinară ca reprezentând **fapta săvârșită cu vinovăție de către funcționarul public prin care acesta încalcă**

[1] Această formulare reprezintă *un cras agramatism juridic al Statutului,* deoarece *ea statomicește că nerestituirea sumelor ce s-au acordat necuvenit constituie o cauză de răspundere civilă, deși, în cazul dat, nu suntem în prezența unei răspunderi civile, ci a plății lucrului nedatorat (art. 1.092 C. civ.),* Ș. Beligrădeanu, *Considerații – teoretice și practice – în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, loc. cit.,* p. 16.

obligaţiile ce-i revin din raportul de serviciu (de funcţie publică) sau în legătură cu acesta şi care afectează statutul său socioprofesional şi moral[1].

Ca semnificaţie, *„disciplina conduitei profesionale reprezintă o condiţie indispensabilă în realizarea serviciului şi, corelativ, a interesului public"*[2].

Prin alin. (2) al art. 77 sunt enumerate faptele care reprezintă abateri disciplinare.

Legiuitorul se opreşte la mai multe **fapte,** pe care le califică drept abateri disciplinare şi a căror analiză comportă identificarea următoarelor categorii:

a) fapte care privesc **nerespectarea programului de activitate**, în această categorie intrând faptele prevăzute la lit. a), c) şi d) ale alin. (2);

b) fapte care privesc **modul de îndeplinire a sarcinilor de serviciu,** aici intrând faptele sancţionate la lit. b), e) şi i);

c) fapte care sancţionează încălcarea exigenţelor privind **comportamentul profesional al funcţionarului public,** deontologia specifică funcţionarului[3], iar aici se încadrează faptele de la lit. g);

d) fapte care sancţionează **încălcarea anumitor obligaţii ale funcţionarilor publici, cărora legiuitorul le-a rezervat un regim special,** în această categorie urmând a se încadra faptele prevăzute la lit. f), h) şi j).

Legea nr. 188/1999 nu epuizează sfera abaterilor disciplinare, permiţând ca ea să includă şi *alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcţiei publice şi al funcţionarului public*[4].

Prin statutele speciale sunt consacrate abateri disciplinare de sine stătătoare care, sub aspectul conţinutului şi al formulării, sunt construite pe *„trunchiul"* celor prevăzute de legea-cadru, dar prezintă şi anumite particularităţi. De exemplu, în cazul funcţionarilor publici parlamentari, art. 83 din Legea nr. 7/2006[5] reglementează un număr de zece fapte care sunt calificate ca fiind *abateri de la îndatoririle de serviciu*[6]. Multe din aceste abateri sunt similare celor consacrate de statutul general. *„Dacă acest text conţine abateri disciplinare care au un conţinut relativ asemănător celor prevăzute de Legea nr. 188/1999, prin alte statute speciale, cum ar fi cel al poliţiştilor, al personalului vamal, al personalului diplomatic şi consular, sunt calificate ca abateri disciplinare fapte specifice acestor categorii de funcţionari publici"*[7].

---

[1] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 185.

[2] D.D. Şerban, *Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluţionare a contestaţiilor în domeniul achiziţiilor publice, art. cit.*, p. 104.

[3] V. Vedinaş, *Deontologia funcţionarului public potrivit Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici,* în Revista de Drept Public nr. 1/2004, pp. 56-71.

[4] Prevederea e conţinută de art. 65 alin. (2) lit. k), astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 251/2006.

[5] Publicată în M. Of. nr. 35 din 6 ianuarie 2006.

[6] Este vorba despre: *a) încălcarea prevederilor legale privind interdicţiile funcţionarilor publici parlamentari; b) desfăşurarea de activităţi publice cu caracter politic în timpul programului de lucru; c) refuzul nejustificat de a îndeplini o îndatorire ce îi revine potrivit fişei postului sau dispusă de conducătorul ierarhic superior; d)neglijenţa gravă sau repetată în rezolvarea lucrărilor; e) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor; f) absenţa nemotivată de la serviciu sau întârzierea ori plecarea înainte de termen de la program în mod repetat; g) atitudinea ireverenţioasă în timpul exercitării funcţiei; h) nerespectarea reglementărilor legale referitoare la secretul de serviciu, secretul profesional sau a confidenţialităţii lucrărilor care au acest caracter; i) manifestările care aduc atingere prestigiului Parlamentului; j) utilizarea funcţiei în afara Parlamentului, cu excepţia cazului în care aceasta urmăreşte realizarea sarcinilor de serviciu.*

[7] V. Vedinaş, *Statutul juridic al funcţionarului public parlamentar,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2006, pp. 166-167 şi nota de subsol 1 de la p. 167.

Prin alin. (3), legea stabileşte un număr de **cinci sancţiuni disciplinare,** a căror analiză determină gruparea lor în următoarele categorii:

a) sancţiuni disciplinare **cu caracter moral,** în această categorie intrând **mustrarea scrisă;**

b) sancţiuni **cu caracter precumpănitor material**, în această categorie intrând diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de 1-3 luni;

c) sancţiuni care afectează **cariera funcţionarului public, având şi consecinţe de ordin patrimonial.**

În această categorie se încadrează **suspendarea dreptului la avansare pe o perioadă de 1-3 ani,** precum şi **retrogradarea în funcţia publică pe o perioadă de până la un an.** Practic, aceste sancţiuni au un **caracter complex,** deoarece ele afectează nu doar cariera funcţionarului public, ci şi drepturile materiale cuvenite acestuia, dat fiind faptul că oricărei etape de evoluţie în carieră îi corespunde un alt salariu, superior celui cuvenit pentru treapta, clasa sau categoria precedentă.

d) sancţiuni care determină **încetarea raportului de funcţie publică,** în această ultimă categorie intrând **destituirea din funcţie.**

Deşi legiuitorul nu o califică în mod expres astfel, ea reprezintă sancţiunea disciplinară cea mai gravă atât prin consecinţele pe care le atrage, cât şi prin gradul de pericol social al faptei care determină luarea ei, precum şi prin împrejurările în care se produce.

Pot exista situaţii în care, pentru anumite abateri săvârşite de un funcţionar public, să se declanşeze atât răspunderea disciplinară, cât şi cea penală şi de aici, problema procedurii aplicabile într-o atare situaţie. În acest caz, legiuitorul a prevăzut că *„procedura răspunderii disciplinare se suspendă până la dispunerea clasării ori renunţării la urmărirea penală sau până la data la care instanţa judecătorească dispune achitarea, renunţarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei sau încetarea procesului penal"*[1].

Principiile fundamentale care guvernează regimul răspunderii disciplinare a funcţionarului public sunt prevăzute în art. 19 din H.G. nr. 1344/2007[2], după cum urmează:

a) **prezumţia de nevinovăţie**, care are caracter constituţional, fiind prevăzută în art. 23 alin. (11) în ceea ce priveşte răspunderea penală. Ea se aplică şi în cazul celei disciplinare şi presupune faptul că funcţionarul este considerat nevinovat de săvârşirea unei abateri până la data când, în urma derulării procedurii prevăzută de lege, se ajunge la concluzia că a săvârşit-o sau, dimpotrivă, că nu a săvârşit-o. În legislaţie şi doctrină, acest principiu este explicat prin raportare la faptul că *funcţionarul public este considerat nevinovat* ***pentru fapta sesizată ca abatere disciplinară comisiei de disciplină*** [3]. Având în vedere că există abateri disciplinare pentru care sancţiunea se aplică fără implicarea comisiei de disciplină (mustrarea scrisă), credem că accepţiunea principiului trebuie adaptată la această realitate;

b) **garantarea dreptului la apărare**, care este un drept constituţional, consacrat de art. 24, prin raportare la *cursul procesului,* însă dreptul se impune a fi extrapolat cu

---

[1] Norma se regăseşte în art. 77 alin. (6), astfel cum a fost el modificat prin pct. 1 al art. 40, titlul II din Legea nr. 255/2013, publicată în M. Of. nr. 515 din 14 august 2013.

[2] H.G. nr. 1344/2007 privind normele privind organizarea şi funcţionarea comisiilor de disciplină, publicată în M. Of. nr. 768 din 13 noiembrie 2007, cu modificările şi completările aduse prin H.G. nr. 787/2008, H.G. nr. 1268/2008, O.U.G. nr. 35/2009.

[3] C.S. Săraru, *Drept administrativ, op. cit.,* 2016, p. 419.

privire la orice faptă care ar putea atrage intervenția unei forme de răspundere juridică, pentru care făptuitorul ei are dreptul să își formuleze apărări, indiferent dacă fapta a generat sau nu un proces. De altfel, alin. (1) prevede că *dreptul la apărare este garantat,* formulă care îngăduie garantarea lui și în alte forme de răspundere juridică decât cea care generează un proces. Particularizând, funcționarul public se poate apăra în toate etape procedurale derulate pentru angajarea răspunderii sale disciplinare;

c) **contradictorialitatea,** prin care se recunoaște funcționarului public dreptul de a-și exprima punctul de vedere și de a-l susține, pentru a răspunde învinuirilor care i se aduc. În jurisprudența CEDO s-a statuat: *„Caracterul contradictoriu al procedurii implică, în parte, facultatea de a lua cunoștință de observațiile sau actele depuse de cealaltă parte și de a le discuta"*[1];

d) **proporționalitatea,** care impune respectarea unui *„raport corect între gravitatea abaterii disciplinare, circumstanțele săvârșirii acesteia și sancțiunea disciplinară propusă să fie aplicată"*[2] și, adăugăm noi, aplicată efectiv;

e) **legalitatea sancțiunii,** conform căreia nu pot fi aplicate decât sancțiunile prevăzute de lege. Ea reprezintă regăsirea, în sfera disciplinarului, a principiului legalității specific răspunderii penale și cuprins în adagiul latin *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*;

f) **unicitatea sancțiunii** reprezintă o particularizare a principiului *non bis in idem,* conform căruia pentru o abatere disciplinară se poate aplica o singură sancțiune principală;

g) **celeritatea procedurii** este un principiu împrumutat și acesta, ca și o parte din cele anterioare, din procedura civilă și impune desfășurarea procedurii disciplinare în termen rezonabil, în sensul obligării demarării, derulării și finalizării procedurilor în termene care să determine cât mai repede stabilirea adevărului cu privire la abaterile săvârșite și sancționarea lor;

h) **obligativitatea opiniei,** conform căreia fiecare membru al comisiei are obligația să se pronunțe asupra fiecărei sesizări aflate pe rolul comisiei.

În literatura de specialitate[3] se apreciază că răspunderea disciplinară a funcționarului public se caracterizează prin următoarele trăsături: este o răspundere de drept public, ea deosebindu-se astfel de răspunderea salariatului, care este de natură contractuală; se angajează numai pentru o abatere de la disciplina de serviciu care poate să fie unică sau în concurs cu o faptă penală sau civilă; se angajează numai după o procedură specială, prevăzută de lege; intervine numai dacă nu există o cauză care să o înlăture; se angajează pentru simpla încălcare a competenței funcționarului public sau a interdicțiilor impuse de legiuitor acestuia.

Prin art. 78 este reglementată **procedura de aplicare a sancțiunii cu caracter moral, mustrarea scrisă,** de către conducătorul autorității sau instituției publice, la propunerea conducătorului compartimentului în care funcționează cel în cauză.

---

[1] CEDO, Hotărârea din 23 iunie 1993 a Plenului Curții în cauza *Ruiz-Mateos c. Spaniei,* citat după V. M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Codul de procedură civilă comentat și adnotat,* ed. a II-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 21.

[2] C.S. Săraru, *Drept administrativ, op. cit.,* 2016, p. 419.

[3] R.P. Postelnicu, *Statutul funcționarului public,* Ed. Universitară Carol Davila, București, 2006, pp. 271-272.

Legea instituie două proceduri deosebite pentru aplicarea sancțiunilor disciplinare:

– o **primă procedură** care privește aplicarea sancțiunii cu caracter moral, prevăzută la art. 77 alin. (3) lit. a);

– o **a doua procedură** prevăzută pentru restul sancțiunilor.

Unul dintre elementele caracteristice ale răspunderii disciplinare a funcționarului public îl reprezintă existența unui **organ de disciplină,** în a cărui misiune intră **determinarea comiterii de către funcționarul public a unor abateri disciplinare,** care se realizează prin activitatea de cercetare pe care o întreprinde, precum și prin **formularea propunerilor de sancțiuni** ce urmează a se aplica funcționarilor publici. Acesta poartă denumirea de comisie de disciplină. Prezența și intervenția comisiei de disciplină se explică prin nevoia de a se proteguí cariera funcționarului împotriva puterii discreționare a conducătorilor autorităților publice și a șefilor ierarhici, care ar putea fi folosită pentru sancționarea nejustificată a funcționarilor, inclusiv prin aplicarea celei mai grave sancțiuni, destituirea.

Din comisia de disciplină face parte și un reprezentant al organizației sindicale reprezentative sau, după caz, un reprezentant desemnat prin votul majorității funcționarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat.

Individualizarea sancțiunii disciplinare este reglementată de art. 77 alin. (4), ea urmând să se realizeze în funcție de următoarele criterii: gravitatea abaterii, împrejurările în care aceasta s-a săvârșit, gradul de vinovăție, consecințele abaterii și existența unor antecedente disciplinare. Ea reprezintă un principiu comun și altor forme de răspundere juridică, respectiv cea contravențională sau penală.

Termenul de aplicare a sancțiunilor disciplinare este de cel mult **un an** de la data sesizării comisiei de disciplină cu privire la săvârșirea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de doi ani de la data săvârșirii acesteia.

Regăsim dispoziția din art. 80, potrivit căreia *funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.*

Cazierul administrativ este documentul prin intermediul căruia se evidențiază situația disciplinară a funcționarilor publici, el cuprinzând sancțiunile disciplinare aplicate funcționarului public, care nu au fost radiate. El se eliberează de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în conformitate cu baza de date pe care aceasta o administrează.

Există anumite situații în care este necesară obținerea cazierului administrativ, respectiv: desemnarea unei persoane ca membru în comisia de concurs pentru recrutarea într-o funcție publică, în comisia de disciplină, cea paritară sau pentru ocuparea unei înalte funcții publice sau a unei funcții publice de conducere, precum și în orice alte situații prevăzute de lege.

Eliberarea cazierului administrativ se face la solicitarea următoarelor categorii de subiecte: **a funcționarului public interesat; a conducătorului autorității sau instituției publice** în care își desfășoară activitatea; a **președintelui comisiei de disciplină** și a **altor persoane prevăzute de lege.**

Radierea de drept a sancțiunilor disciplinare se realizează în termenele prevăzute de art. 82 din Legea nr. 188/1999, care variază între limita minimă de **șase luni de la aplicare** pentru **mustrarea scrisă** și limita maximă de **șapte ani de la**

aplicare pentru sancțiunea destituirii. Restul sancțiunilor se radiază în termen de **un an** de la expirarea termenului de la care au fost aplicate.

Răspunderea penală a funcționarului public pentru infracțiunile săvârşite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă se angajează potrivit legii penale. Este vorba despre infracțiuni precum *luarea de mită, primirea de foloase necuvenite, abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi, abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor, abuzul în serviciu contra intereselor generale, neglijența în păstrarea informațiilor secrete de stat etc.* În cazul acestor infracțiuni, subiectul activ trebuie să aibă calitatea de funcționar public, astfel cum este reglementată de Codul penal, chiar dacă accepțiunea este mult mai largă decât cea stabilită de Statutul funcționarilor publici[1].

Legea prevede că, *în cazul în care funcționarul public este trimis în judecată pentru una din faptele prevăzute la art. 54 lit. h), conducătorul autorității sau instituției publice va lua măsura de suspendare a funcționarului public din funcția publică pe care o deține.*

Potrivit art. 86 alin. (3) al Legii nr. 188/1999[2], în cazul în care s-a dispus clasarea sau renunțarea la urmărirea penală, sau achitarea ori renunțarea la aplicarea pedepsei, sau amânarea aplicării pedepsei, precum şi în cazul încetării procesului penal, legea prevede[3] că **suspendarea din funcția publică încetează,** iar **funcționarul public îşi va relua activitatea şi îi vor fi achitate drepturile de suspendare.**

Totodată, ca o măsură de precauție, pentru a nu se periclita modul de desfăşurare a cercetării penale, art. 86 alin. (5)[4] prevede că *„de la momentul punerii în mişcare a acțiunii, în situația în care funcționarul public poate influența cercetarea, persoana care are competența numirii în funcția publică ori obligația să dispună mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice*". Norma a fost instituită inițial prin Legea nr. 251/2006, dar a fost modificată ulterior.

Pot exista situații în care să se constate că **fapta săvârşită de funcționar nu întruneşte elementele constitutive ale răspunderii penale.** Într-o atare situație, dacă fapta poate fi considerată abatere disciplinară, se va sesiza comisia de disciplină competentă.

În noul Cod penal, infracțiunile incidente în ceea ce-i priveşte pe funcționarii publici sunt reglementate de titlul V, denumit *Infracțiuni de corupție şi de serviciu,* art. 289-309.

Răspunderea contravențională a funcționarilor publici este angajată în situația în care aceştia au săvârşit o contravenție în timpul sau în legătură cu serviciul. Procesul-verbal contravențional poate fi contestat în fața instanței judecătoreşti în a cărei circumscripție îşi are sediul autoritatea sau instituția publică unde îşi desfăşoară activitatea funcționarul sancționat. Regimul general al răspunderii contravenționale este reprezentat de O.G. nr. 2/2001, cu modificările şi completările ulterioare, care reprezintă drept comun şi pentru răspunderea contravențională a funcționarului public[5].

---

[1] O. Mastacan, *Răspunderea penală a funcționarilor publici,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 27.

[2] Astfel cum a fost modificat acest articol prin pct. 2 al art. 40, titlul II din Legea nr. 255/2013, publicată în M. Of. nr. 515 din 19 iulie 2013.

[3] În art. 86 alin. (3), astfel cum a fost modificat prin pct. 2 al art. 40, Titlul I din Legea nr. 255/2013 publicată în M. Of. nr. 515 din 14 august 2013.

[4] Astfel cum a fost el modificat de pct. 2 al art. 40, Titlul II din Legea nr. 255/2013.

[5] A Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ediția a IV-a, p. 642.

Răspunderea civilă a funcționarilor publici este angajată în următoarele situații, prevăzute expres şi limitativ de art. 84 din legea nr. 188/1999:

– pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice;

– pentru nerestituirea în termen legal a sumelor acordate necuvenit;

– pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătoreşti definitive şi irevocabile.

Pentru recuperarea sumelor, autoritatea sau instituția publică poate emite o dispoziție de imputare sau poate să-şi asume un angajament de plată, împotriva cărora funcționarul public poate face contestație la instanța de contencios administrativ competentă. Ordinul sau dispoziția de imputare se emit în termen de 30 de zile de la data constatării pagubei. Ele rămân definitive prin neintroducerea acțiunii împotriva lor la instanță sau prin respingerea lor de către instanță, devenind **titluri executorii.**

Răspunderea pentru pagubele cauzate poate fi **o instituție a dreptului administrativ** atunci când paguba a fost cauzată printr-un act declarat ilegal[1]. Ea poate fi şi **civilă** atunci când paguba a fost produsă printr-o faptă plasată în afara atribuțiilor de serviciu[2].

§ 12. Acordurile colective sunt o instituție introdusă prin modificările aduse Statutului funcționarului public prin Legea nr. 161/2003 şi ele constituie corespondentul, pentru funcționarul public, al contractului colectiv de muncă încheiat în cazul salariatului. Şi, în egală măsură, *„evidențiază faptul că dialogul social, ca cerință a oricărei societăți democratice, a pătruns şi în sfera funcției publice"*[3].

Potrivit art. 72, acestea pot fi încheiate anual de către autoritățile sau instituțiile publice cu sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici sau cu reprezentanții funcționarilor publici şi ele pot să cuprindă măsuri referitoare doar la următoarele domenii: constituirea şi folosirea fondurilor destinate îmbunătățirii condițiilor la locul de muncă; sănătatea şi securitatea în muncă; programul zilnic de lucru; perfecționarea profesională şi alte măsuri referitoare la protecția celor aleşi în organele de conducere ale organizațiilor sindicale.

Dispozițiile art. 72 al Legii nr. 188/1999 au făcut obiectul controlului de constituționalitate, care a avut la bază critica conform căreia el ar conține soluții discriminatorii pentru funcționarii publici spre deosebire de salariați, în principal pentru că salariile nu pot face obiectul negocierii, de vreme ce legea limitează sfera problemelor care pot face obiectul negocierii. Curtea Constituțională, prin mai multe decizii, respectiv Decizia nr. 1221/2009[4], Decizia nr. 1204/2010[5] şi Decizia nr. 1010/2011[6], a respins

---

[1] E. Vieriu, *Răspunderea funcționarului public,* în *Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 99.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ed. a III-a, restructurată, revăzută şi adăugită, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 83.

[3] I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, op. cit.,* ed. a IV-a, p. 204.

[4] Publicată în M. Of. nr. 759 din 6 noiembrie 2009.

[5] Publicată în M. Of. nr. 808 din 3 decembrie 2010.

[6] Publicată în M. Of. nr. 649 din 12 septembrie 2011.

excepțiile de neconstituționalitate, susținând, în principal, faptul că este firesc ca reglementarea să difere față de salariați, dat fiind faptul că **funcționarii publici reprezintă o categorie de salariați aparte**, cu drepturi şi obligații diferite față de salariați, ceea ce justifică diferența de reglementare[1]. Deşi soluția este corectă, pe fond, ea este incorect argumentată, dat fiind faptul că **funcționarii publici nu sunt o categorie de salariați aparte, ci o categorie de personal aparte, care diferă de personalul contractual.** Un alt argument, care este de domeniul evidenței, vizează faptul că **salariile funcționarilor publici, ca şi ale personalului contractual din sistemul bugetar sunt finanțate de la bugetul de stat,** care, la rândul lui, este aprobat prin lege, astfel încât nu se poate deroga, prin acte subsecvente legii, respectiv prin contracte sau acorduri colective, de la prevederile legale. De altfel, cum am menționat anterior, negocierea nu poate avea ca obiect salariile nici în cazul personalului contractual din sectorul public, legea interzicând acest lucru.

Acordurile colective de serviciu reprezintă cum precizam anterior, instituția corespondentă contractelor colective de muncă şi, ca şi acestea, sunt rezultatul unor negocieri derulate, în condițiile legii, între reprezentanții angajaților şi cei ai angajatorilor. Sintagma *„angajat"* o utilizăm într-o accepțiune largă, în care se includ atât salariații, cât şi funcționarii publici. Legea la care ne refeream anterior este Legea nr. 62/2011 a dialogului social[2]. Raportându-ne la semnificația dialogului social dintre angajatori, pe de o parte, şi salariații sau funcționarii publici, pe de altă parte, ne raliem opiniei conform căreia, *„fără a fi un panaceu, dialogul social între angajator şi reprezentanții angajaților – sindicali sau nu – constituie calea absolut necesară care asigură un făgaş rezonabil şi eficient al activității colectivelor de muncă. Este o realitate probată elocvent – şi pe plan național, şi pe plan internațional – de mai bine de un secol"*[3].

Existența acordurilor colective se regăseşte şi în alte state, cum ar fi Franța, unde după 1970 s-a dezvoltat o veritabilă *politică contractuală,* în sensul că au devenit obişnuite discuțiile regulate între guvern şi principalele organizații sindicale cu privire la marile probleme şi, cu precădere, asupra problemelor salariale. Însă, în general, aceste acorduri, protocoale sunt lipsite de valoare juridică. Prin intermediul contractelor colective nu se poate modifica statutul şi nu se poate deroga de la el. Printr-o lege din 5 iulie 2010, s-a prevăzut că *„un acord este valid dacă el este semnat de una sau mai multe organizații sindicale ale funcționarilor, care numără cel puțin 50% din numărul celor care au fost aleşi la ultimele alegeri profesionale organizate la nivelul unde acordul este negociat"*. Norma, deşi are un conținut cu o anumită fermitate, nu conferă acestor acorduri colective o valoare juridică particulară[4].

Legea nr. 62/2011 reglementează, în art. 138, *clauzele prohibite,* făcând referire, în mod expres în alin. (1) la *acordurile colective,* alături de contractele colective de muncă, astfel: *„Prin contractele colective/acordurile colective de muncă încheiate în sectorul bugetar nu pot fi negociate sau incluse clauze referitoare la drepturi în bani şi în natură, altele decât cele prevăzute de legislația în vigoare"*. Semnalăm, mai întâi, o

---

[1] V. Vedinaş, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999), Comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență,* ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 200.

[2] Republicată în M. Of. nr. 625 din 31 august 2012.

[3] I.T. Ştefănescu, *Considerații referitoare la rolul sindicatelor şi al reprezentanților angajaților în desfăşurarea raporturilor de muncă,* în Dreptul nr. 1/2016, p. 112.

[4] J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.,* p. 109.

primă incoerență terminologică, textul folosind formula *„de muncă"* atât pentru contractele colective, cât și pentru acordurile colective. În realitate, **contractele colective sunt *de muncă*, pe când acordurile colective ale funcționarilor sunt *de serviciu*.**

Dincolo de aceste aspecte de *„finețe"* a redactării, esența conținutului normei este că nici în cazul funcționarilor publici și nici în cel al personalului salariat nu se pot negocia drepturi băneşti sau de altă natură, ale căror cuantum și structură sunt determinate de legiuitor.

Conform art. 139 din Legea nr. 62/2011, *negocierea acordurilor colective pentru funcționarii publici se face în conformitate cu prevederile legale în vigoare.* Dispozițiile la care trimite textul sunt reprezentate de art. 72 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici și de cele ale H.G. nr. 833/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective[1].

În conformitate cu prevederile acestor acte normative și cu cele reținute în doctrină[2], considerăm că de esența **regimului juridic al acordurilor colective de serviciu** sunt următoarele aspecte:

a) sub aspectul **părților** între care se încheie, este vorba despre **autoritățile sau instituțiile publice,** prin **organul de conducere care exercită funcția de reprezentare a lor în raporturile cu alte subiecte de drept public sau privat și sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici** sau cu **reprezentanții funcționarilor publici.** Sub acest aspect, există similitudini între cele două tipuri de acte;

b) din punctul de vedere al **obiectului** acordurilor colective, acestea **pot să vizeze exclusiv domeniile enumerate de lege,** pe care le-am menționat deja[3]. Cu alte cuvinte, ele au un **obiect determinat expres și limitativ de lege.** Ele se deosebesc astfel de contractele colective de muncă ale salariaților, care se pot negocia cu privire la toate categoriile de drepturi și obligații aferente acestora, **cu excepțiile prevăzute de lege** (de exemplu, salarizarea în sectorul public nu se poate negocia, după cum am precizat deja) și **în limitele prevăzute de lege;**

c) sub aspectul **perioadei în care se încheie,** este vorba despre perioada **după aprobarea bugetului autorității sau instituției publice,** soluție aplicabilă și în cazul personalului contractual din sistemul bugetar, instituită prin art. 138 alin (2) din Legea nr. 62/2011[4];

d) în ceea ce privește **perioada pentru care se încheie,** este vorba despre încheierea lor **anuală, pe perioada exercițiului bugetar[5];**

e) din punctul de vedere al **nivelului la care pot fi încheiate,** legislația specială, respectiv art. 72 din Legea nr. 188/1999 și H.G. nr. 833/2007, nu conțin norme

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 565 din 16 august 2007.

[2] I.T. Ştefănescu (coord.), M. Ezer, M. Gheorghe, I. Sorică, B. Teleoacă-Vartolomei, A.G. Uluitu, V. Voinescu, *Codul muncii și Legea dialogului social, Comentarii și explicații, op. cit.,* p. 412.

[3] Este vorba despre constituirea și folosirea fondurilor destinate îmbunătățirii condițiilor la locul de muncă; sănătatea și securitatea în muncă; programul zilnic de lucru; perfecționarea profesională și alte măsuri referitoare la protecția celor aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale.

[4] Textul prevede că, *„prin excepție de la regula instituită prin art. 129 alin. (3), contractele colective de muncă în sectorul bugetar se negociază, în condițiile legii, după aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli ale ordonatorilor de credite, în limitele și în condițiile stabilite prin acestea".*

[5] I.T. Ştefănescu (coord.), M. Ezer, M. Gheorghe, I. Sorică, B. Teleoacă-Vartolomei, A.G. Uluitu, V. Voinescu, *Codul muncii și Legea dialogului social, Comentarii și explicații, op. cit.,* p. 412.

speciale, ceea ce ne determină să ne raliem opiniei conform căreia **ele pot fi încheiate la toate nivelurile**[1];

f) sub aspectul **naturii juridice,** în doctrină s-au conturat trei opinii:

– opinia susținută de specialiştii în dreptul muncii, conform căreia *acordul colectiv de serviciu ar fi o specie a contractului colectiv de muncă;*

– opinia susținută de specialiştii în dreptul public[2] potrivit căreia *acordul colectiv de muncă ar fi un contract administrativ;*

– opinia conform căreia *„acordurile colective au o natură complexă, ele nu aparțin acelor tipuri de contracte clasice – de drept privat (contracte colective) sau de drept public (contracte administrative) – care se încadrează integral şi exclusiv într-o anumită ramură de drept. (...) Aşadar, acordurile colective sunt supuse atât normelor de drept al muncii – cu preponderență –, cât şi celor de drept administrativ. Ca o consecință, apare firesc ca ele să fie analizate, mai ales în cadrul dreptului muncii (care constituie ramura de drept comun)"*[3].

În ceea ce ne priveşte, nu ne-am pronunțat, în lucrările noastre anterioare, asupra naturii juridice a acestor acorduri colective. Este neîndoielnic că ele sunt **contracte,** problema care se impune a fi clarificată este aceea dacă ele au o natură de drept privat sau de drept public. În contextul în care am admis, în consens şi cu jurisprudența I.C.C.J., că şi în cazul funcționarului public avem de-a face cu un contract, încheiat între autoritatea sau instituția publică şi funcționar, care este un contract administrativ, apreciem că aceeaşi calificare juridică poate fi atribuită şi acordului colectiv de serviciu. Este neîndoielnic faptul că în conținutul acestui contract se regăsesc şi elemente de drept al muncii, specifice contractului colectiv de muncă, fără a-l transforma însă în acest tip de contract. În egală măsură în care în statutul juridic al funcționarului public se regăsesc elemente ale statutului salariatului, fără a-l transforma astfel pe funcționar într-un salariat sau *în alt tip de salariat,* cum a statuat Curtea Constituțională. Apartenența la unul din tipurile de contract o conferă preponderența regimului juridic, iar în opinia noastră, o asemenea preponderență ține de dreptul public, administrativ şi nu de dreptul muncii. Însăşi încheierea lui reprezintă o stare de excepție, de vreme ce legea prevede expres şi limitativ sfera problemelor care pot fi negociate. Iar dacă analizăm această sferă, constatăm că ea vizează condițiile de muncă, îmbunătățirea acestora, sănătatea şi securitatea în muncă, programul zilnic de lucru, perfecționarea profesională, aspecte care au mai degrabă caracter administrativ, cu excepția celor care privesc protecția funcționarilor aleşi în funcții de conducere pe linie sindicală. Putem afirma că nu se negociază aspecte care țin de dimensiunile esențiale ale raportului de serviciu sau ale statutului funcționarilor publici. Dată fiind situația reglementară, statutară a funcționarului, dreptul de negociere este extrem de limitat ca sferă de probleme. Este adevărat că are, prin regimul său, un caracter atipic față de contractele administrative clasice, însă şi contractul dintre funcționar şi autoritatea publică, calificat de Înalta Curte ca având natură administrativă, are un asemenea caracter atipic, care îl distanțează de contractele administrative propriu-zise.

---

[1] I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, op. cit.,* ediția a IV-a, revăzută şi adăugită, p. 204.

[2] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 194 şi 198.

[3] I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, op. cit.,* ediția a IV-a, revăzută şi adăugită, p. 208.

În concluzie, **acordurile colective de serviciu sunt o formă de contract administrativ, în regimul cărora se regăsesc şi unele aspecte de drept al muncii, fără a le afecta însă natura juridică. Eventualele litigii,** fiind derivate dintr-un contract administrativ şi vizând situaţii juridice care-i privesc pe funcţionarii publici, **urmează a se soluţiona de către instanţele de contencios administrativ.**

§ 13. Corpul de rezervă al funcţionarilor publici este reglementat de art. 105 din Legea nr. 188/1999 şi este format din funcţionarii publici care au fost eliberaţi din funcţie pentru motive neimputabile lor. Acesta este gestionat de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, care, cum am spus, reprezintă o autoritate centrală de specialitate din subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale, Administraţiei Publice şi Fondurilor Europene, a cărei menire este aceea de a crea şi de a dezvolta un corp de funcţionari publici profesionist, stabil şi imparţial[1].

Pe perioada cât se află încă în corpul de rezervă, care poate fi de maximum doi ani, funcţionarii publici îşi păstrează încă statutul de funcţionari publici. Părăsirea corpului de rezervă şi pierderea calităţii de funcţionar public pot să intervină în una din următoarele situaţii: a) după împlinirea termenului de doi ani de la data trecerii în corpul de rezervă; b) în cazul în care Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici îl redistribuie pe un funcţionar pe o funcţie publică vacantă corespunzătoare studiilor şi pregătirii profesionale, iar acesta refuză; c) când funcţionarul public se angajează în baza unui contract individual de muncă pe o perioadă mai mare de 12 luni; d) la cererea funcţionarului public.

Părăsirea corpului de funcţionari publici poate avea loc şi ca efect al redistribuirii, însă în asemenea situaţie persoana nu îşi mai pierde calitatea de funcţionar public, în acest mod realizându-se scopul menţinerii funcţionarului public în corpul de rezervă.

§ 14. Modificarea, suspendarea şi încetarea raportului de serviciu al funcţionarului public

14.1. Modificarea raportului de serviciu reprezintă modalitatea prin intermediul căreia se realizează **mobilitatea** în cadrul corpului funcţionarilor publici.

Prin **mobilitate în corpul funcţionarilor publici** se propune eficientizarea activităţii autorităţilor şi instituţiilor publice, ea realizându-se atât în interes public, cât şi în interesul funcţionarului public, pentru dezvoltarea carierei în funcţia publică[2].

Mobilitatea reprezintă o caracteristică şi pentru funcţionarii publici din instituţiile Uniunii Europene sau din alte sisteme naţionale de funcţie publică. În doctrina franceză se teoretizează *obligaţia de mobilitate,* susţinându-se că mobilitatea poate fi **profesională** sau **geografică** şi este importantă pentru evoluţia în carieră şi adaptarea la posturi a cadrelor, fără a se vorbi însă despre o obligaţie generală de mobilitate a tuturor funcţionarilor[3].

---

[1] Pe larg asupra acestor noutăţi legislative: V. Vedinaş, *Consideraţii referitoare la modificările şi completările aduse Statutului funcţionarilor publici prin Legea nr. 161/2003,* în Dreptul nr. 10/2003, pp. 80-99.

[2] Pentru o critică aprofundată a reglementării mobilităţii funcţionarului public, v. I. Alexe, *Înalţii..., op. cit.,* pp. 98-104.

[3] J.M. Auby, J.B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique, op. cit.,* pp.281-282.

Potrivit art. 14 al Legii franceze din 13 iulie 1983, **mobilitatea funcționarilor în sânul fiecărei funcții publice reprezintă o garanție fundamentală a carierei.** Același articol adaugă faptul că reprezintă **o garanție fundamentală accesul funcționarilor de stat la funcția publică teritorială și al funcționarilor colectivităților teritoriale la funcția publică de stat.** În sistemul francez, mobilitatea este asigurată prin **accesul direct la un alt corp, schimbarea corpului funcționăresc prin concurs intern, punerea la dispoziție, detașarea și mutarea**[1].

În sistemul românesc, mobilitatea se realizează prin modificarea raportului de serviciu prin **delegare, detașare, transfer** sau **mutarea în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică** a autorității sau instituției publice.

Interesantă ni se pare și norma, de absolută noutate, care prevede că, *atunci când mobilitatea slujește un interes public, funcționarul public nu poate refuza detașarea sau mutarea în cadrul altui compartiment sau altei structuri, cu excepția situațiilor de la art. 87 alin. (3),* respectiv graviditatea, creșterea unui copil minor, starea sănătății, imposibilitatea asigurării unor condiții corespunzătoare de cazare, motive familiale sau când este singurul întreținător al familiei.

Aceasta este **una dintre soluțiile care slujesc principiul preemțiunii interesului public**[2], care este **unul dintre principiile de bază** ce guvernează dreptul public și administrația publică.

În doctrină s-a remarcat, cu deplin temei de altfel, că, deși legea reglementează mobilitatea în funcția publică drept o modalitate de modificare a raportului de serviciu al înaltului funcționar public, în practica ultimilor ani, aceasta este tratată ca o veritabilă situație de încetare a raportului de serviciu al înaltului funcționar public, respectiv ca o nouă situație de intrare într-un nou raport de serviciu, cu un alt angajator.

Autoarea are în vedere faptul că, de nenumărate ori, schimbările intervenite în structura Guvernului fac ca înalții funcționari publici să fie transformați din prefecți/subprefecți, secretari generali/secretari generali adjuncți în inspectori guvernamentali, categorie de înalți funcționari publici al căror statut este insuficient conturat până în prezent[3].

Delegarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice, pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an. Pentru ca delegarea să se poată dispune pe o perioadă mai mare, este necesar acordul funcționarului public. Se recunoaște dreptul funcționarului public de a refuza delegarea, în cazurile de graviditate, când își crește singur un copil minor sau atunci când starea sănătății, dovedită cu certificat medical, face contraindicată delegarea. Pe perioada delegării, funcționarul public își păstrează funcția publică, dar și salariul, iar autorității sau instituției publice îi incumbă obligația de a suporta costul integral al transportului, cazării și al indemnizației de delegare, care poartă termenul generic de *diurnă.*

Detașarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care urmează să fie detașat, pe o perioadă de cel mult șase luni într-un an. Pentru ca delegarea să se poată dispune pe o perioadă mai mare de șase luni într-un an, este necesar **acordul scris** al funcționarului public.

---

[1] S. Salon, J.C. Savignac, *La fonction publique,* Ed. Sirey, 1985, p. 118.

[2] Cu privire la acest concept, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 19.

[3] I. Alexe, *Mobilitatea înalților funcționari publici – modalitate de modificare sau de încetare a raporturilor de serviciu,* în *Revista de Drept Public* nr. 4/2009, pp. 43-51.

Una dintre condițiile pentru ca detașarea să poată fi dispusă este ca funcționarul public să aibă pregătirea profesională care să corespundă atribuțiilor și responsabilităților funcției publice și să se respecte categoria, clasa și gradul profesional al funcționarului public.

O reglementare importantă adusă prin Legea nr. 251/2006 a fost aceea că **atât detașarea, cât și transferul se pot face pe o funcție publică de conducere și pe o înaltă funcție publică.** Posibilitatea ca detașarea să se poată face și în cazul **înalților funcționari publici** și **a funcționarilor publici cu statut special** a fost consacrată prin pct. 15 al art. I din Legea nr. 140/2010[1]. În cazul înalților funcționari publici detașarea se dispune prin actul administrativ al persoanei care are competența legală de numire a acestora.

Este posibilă, totodată, detașarea funcționarilor publici cu statut special pe o funcție publică generală echivalentă funcțiilor publice specifice ocupate cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, respectiv dispozițiile art. 110 din Legea nr. 188/1999, care obligă autoritățile publice să armonizeze statutele speciale cu prevederile Legii nr. 188/1999. În mod corelativ, funcționarii publici pot fi detașați pe funcții publice cu statut special, cu aceeași condiție, a obținerii avizului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

De asemenea, detașarea se poate dispune, în mod excepțional, și pe o funcție publică din categoria înalților funcționari publici, dacă funcționarul îndeplinește condițiile de studiu și de vechime necesare, și respectând anumite condiții suplimentare stabilite prin art. 89 alin. (2^1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

Ca și în cazul delegării, și detașarea poate fi refuzată, pentru aceleași *cauze* în care poate fi refuzată delegarea, la care se adaugă următoarele cazuri: când detașarea se face într-o altă localitate în care nu i se asigură condiții corespunzătoare de cazare, când este singurul întreținător al familiei sau când motive familiale temeinice justifică refuzul de a da curs detașării.

Sub aspectul drepturilor salariale aferente funcției, pe perioada detașării funcționarul public le păstrează. În cazul în care drepturile salariale atașate funcției în care este detașat funcționarul sunt mai mari, acesta este îndrituit să le primească. Suplimentar, în situația în care detașarea se face într-o altă localitate, funcționarul public are dreptul și la costul integral al transportului, dus-întors, odată pe lună, care se suportă de instituția publică unde este detașat funcționarul public. În activitatea desfășurată la Curtea de Conturi, am identificat o categorie interesantă de spețe, când anumite persoane se încadrau pe o perioadă restrânsă, uneori de numai o zi, la o societate privată, cu un salariu consistent, după care se detașau la o instituție publică unde, evident, își păstrau salariul de la întreprinderea de unde se detașau. Acest lucru crea discrepanțe enorme între salariul pe care îl încasau aceste persoane *„detașate"* și cele care erau încadrate în procedurile normale, de concurs, într-o funcție contractuală sau publică, ceea ce, în opinia Curții de Conturi, confirmată de instanțele de judecată, a fost considerat ilegal și s-au stabilit măsuri de remediere, inclusiv prin recuperare de prejudicii.

Transferul poate avea loc atât în **interesul serviciului,** cât și **la cererea funcționarului public** și este reglementat de art. 90 al legii.

[1] Publicată în M. Of. nr. 471 din 8 iulie 2014.

Precizăm faptul că, în forma actuală, transferul ne apare ca o modalitate de modificare a raportului de serviciu şi nu ca una de încetare, cum era iniţial prevăzut[1].

Transferul în interesul serviciului se face numai într-o funcţie publică de aceeaşi categorie, aceeaşi clasă şi acelaşi grad profesional şi numai cu acordul scris al funcţionarului în cauză. Transferul la cerere se face într-o funcţie publică de aceeaşi categorie, clasă şi acelaşi grad profesional sau într-o funcţie de nivel inferior, în urma aprobării cererii de transfer a funcţionarului de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice la care se solicită transferul.

În cazul **funcţionarilor publici de conducere,** art. 90 alin. (6), astfel cum a fost el modificat de pct. 16 al art. I din Legea nr. 140/2010, prevede că *transferul se poate realiza pe funcţii publice de acelaşi nivel sau după caz, de nivel inferior,* ale căror condiţii de ocupare şi experienţă profesională necesare ocupării sunt similare cu cele ale funcţiei de pe care se efectuează transferul. Obligaţia îndeplinirii condiţiei de similaritate revine autorităţilor sau instituţiilor publice între care se efectuează transferul.

Legea recunoaşte[2] posibilitatea ca transferul să vizeze şi un **înalt funcţionar public,** el urmând a se dispune de persoana care are competenţa legală de numire, la solicitarea motivată a înaltului funcţionar public şi cu aprobarea conducătorului autorităţii sau instituţiei unde urmează să fie transferat, în condiţiile legii.

Introducerea distincţiei între funcţia publică centrală şi cea locală determină concluzia că **transferul nu se va putea efectua de pe o funcţie publică locală pe una centrală de aceeaşi clasă şi grad şi invers.**

În cazul funcţionarilor publici de conducere, transferul se poate realiza pe funcţii ale căror atribuţii sunt similare cu atribuţiile funcţiei de pe care se efectuează transferul.

Legea consacră, prin alin. (7) al art. 90, obligaţia autorităţilor publice de a asigura publicitatea funcţiilor publice vacante, pentru ca ele să fie cunoscute de funcţionarii publici care manifestă interes în ocuparea lor. În cazul în care mai mulţi funcţionari solicită ocuparea pe transfer a unui post vacant, selecţia se face pe bază de interviu.

Precizăm că iniţial instituţia transferului a fost eliminată din actualul Cod al muncii pentru salariaţi. Legea nr. 188/1999, în art. 90 alin. (9), care a fost introdus prin O.U.G. nr. 1/2017[3], prevede că *dispoziţiile alin. (1)-(7) se aplică şi personalului contractual din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice.*

Mutarea în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile art. 87 alin. (2) lit. d) şi art. 91 din Legea nr. 188/1999[4], poate fi **definitivă** sau **temporară.** Mutarea definitivă poate avea loc când se dispune de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice pe o funcţie publică vacantă similară sau pe una inferioară, pentru care sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de fişa postului şi este necesar acordul scris al funcţionarului. Ea se poate dispune şi la solicitarea motivată a funcţionarului public, cu aprobarea conducătorului autorităţii publice, pe o funcţie publică vacantă similară sau de nivel inferior ori în alte situaţii prevăzute de dispoziţiile

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 3, p. 401.

[2] Prin art. 90 alin. (8), astfel cum a fost modificat de pct. 17 al art. I din Legea nr. 140/2010.

[3] Publicată în M. Of. nr. 12 din 5 ianuarie 2017.

[4] Astfel cum a fost aceasta modificată de pct. 13 al art. I şi pct. 16 al art. I din Legea nr. 140/2010, publicată în M. Of. nr. 471 din 8 iulie 2010.

legale. Este recunoscută mutarea definitivă şi în cazul **înalţilor funcţionari publici,** la solicitarea acestora, care se dispune de către persoana care are competenţa legală de numire şi se aprobă de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice în structura căreia se află funcţia publică vacantă. Ea poate viza o funcţie de conducere sau execuţie şi este necesară, în mod firesc, îndeplinirea de către înaltul funcţionar public a condiţiilor specifice funcţiei pe care urmează să se mute definitiv.

Mutarea temporară se dispune motivat în interesul autorităţii publice de către conducătorul acesteia pe o funcţie echivalentă pentru o perioadă de maximum şase luni într-un an. Mutarea se poate dispune şi în altă localitate, caz în care funcţionarul public beneficiază de drepturile prevăzute în cazul transferului, respectiv o indemnizaţie egală cu salariul net, cheltuieli de transport şi un concediu plătit de cinci zile.

Din cele anterior arătate, rezultă că regula, în cazul acestei forme de mobilitate, o reprezintă faptul că **iniţiativa mutării, temporare sau definitive, aparţine conducătorului autorităţii sau instituţiei publice.** Prin excepţie, mutarea, în ambele sale forme, poate fi solicitată şi de către funcţionarul public, pentru motive de sănătate, dovedite cu certificat medical, care nu îi mai permit continuarea activităţii la compartimentul unde a funcţionat. Este necesar ca funcţionarul în cauză să îndeplinească condiţiile cerute de postul pentru care acesta cere mutarea.

Regula o reprezintă faptul că **funcţionarul public nu poate refuza mutarea,** iar **refuzul nejustificat constituie abatere disciplinară.** Sunt considerate motive justificate ale refuzului situaţiile prevăzute de art. 89 alin. (3), precum şi cazurile în care poate fi refuzată detaşarea, pe care le-am prezentat cu ocazia analizei acestei instituţii.

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere vacante, fie şi cu caracter temporar se realizează prin promovarea unui funcţionar public care îndeplineşte condiţiile de studii şi vechime în specialitatea studiilor pentru ocuparea funcţiei publice şi care nu are în cazierul administrativ sancţiuni disciplinare neradiate, pentru o perioadă determinată.

De asemenea, este posibilă, în mod excepţional, şi exercitarea cu caracter temporar a unei înalte funcţii publice, la propunerea conducătorului autorităţii în care există respectiva funcţie şi cu avizul ANFP, dar numai de către funcţionari publici sau cei cu statut special care îndeplinesc condiţiile mai sus citate, la paragraful anterior (studii, vechime, lipsa cazierului administrativ).

Această măsură poate viza două categorii de funcţii:

– **funcţii vacante,** caz în care măsura se dispune pe o perioadă de maximum şase luni într-un an calendaristic, cu avizul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici (A.N.F.P.). Este recunoscută posibilitatea ca măsura să fie prelungită cu cel mult trei luni, cu avizul A.N.F.P., dacă autoritatea în structura căreia se află funcţia publică vacantă a organizat concurs, însă funcţia nu a fost ocupată în urma concursului astfel desfăşurat;

– **funcţii temporar vacante,** caz în care numirea se face pe perioada în care funcţia este vacantă temporar.

În cazul în care salariul aferent funcţiei pentru care se dispune măsura este superior celui primit pentru funcţia publică în care este titular, funcţionarul public are dreptul la acest salariu.

14.2. Suspendarea raportului de serviciu[1]

Suspendarea exercitării unei funcții publice semnifică o încetare cu caracter temporar sau o întrerupere în exercitarea unei funcții publice, determinată de anumite cauze şi cu procedura prevăzută de lege.

Sunt reglementate două tipuri de suspendare, **de drept** *(ope legis* sau *de iure)* şi din **inițiativa persoanei interesate.**

Suspendarea de drept intervine când funcționarul se află într-una din următoarele situații, prevăzute de art. 94 din lege:

a) este numit sau ales într-o funcție de demnitate publică sau de autoritate publică pentru perioada respectivă, cu excepțiile prevăzute la art. 34;

b) este încadrat la cabinetul unui demnitar[2];

c) este desemnat pentru o misiune diplomatică sau în cadrul unor organisme internaționale;

d) desfăşoară activitate sindicală pentru care este prevăzută de lege suspendarea;

e) efectuează stagiul militar, stagiul militar alternativ, este concentrat sau mobilizat;

f) este arestat preventiv;

g) efectuează tratament medical în străinătate sau însoțeşte soția sau o rudă de gradul I inclusiv;

h) este în concediu pentru incapacitate temporară de muncă, în condițiile legii;

i) carantină, în condițiile legii;

j) concediu de maternitate, în condițiile legii;

k) este dispărut, iar dispariția a fost constatată prin hotărâre judecătorească irevocabilă;

l) forță majoră;

m) în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârşirea unor infracțiuni de natura celor prevăzute la art. 54 lit. h);

n) pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârşit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, la propunerea comisiei de disciplină;

o) alte cazuri prevăzute de lege.

Constatăm că legiuitorul nu epuizează sfera cazurilor care atrag suspendarea de drept a raportului de serviciu, permițând ca ea să fie completată de legiuitor. Fiind vorba despre o suspendare **de drept,** este evident că ea poate interveni în baza unui text de lege. Termenul **lege** îl utilizăm în **accepțiune restrânsă,** de **lege organică** sau **ordonanță de urgență a Guvernului,** dat fiind faptul că reglementarea statutului funcționarului public ține de domeniul legii organice.

În cazul încetării motivului de suspendare, funcționarul public este obligat să anunțe în termen de 15 zile calendaristice de la data luării la cunoştință, despre intervenția acestei situații, persoana învestită cu puterea de numire. Anunțul se face în scris, iar neformularea lui atrage **încetarea raportului de serviciu,** cu excepția cazurilor prevăzute la literele f), h), i), k) şi l) anterior precizate. Persoanei care are

---

[1] Pentru o abordare de ansamblu a acestei problematici, v. A. Drăghici, *Instituția suspendării raporturilor juridice de serviciu ale funcționarilor publici în lumina reglementărilor Legii nr. 188/1999 republicată,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", pp. 419-423.

[2] Lit. a) şi b) au fost introduse prin Legea nr. 132/2012, publicată în M. Of. nr. 498 din 19 iulie 2012.

competența legală de numire îi revine obligația ca în termen de cinci zile de la luarea la cunoştință a cazului de încetare a motivelor de suspendare să asigure condițiile necesare pentru reluarea activității.

Suspendarea la inițiativa funcționarului public are loc în următoarele situații, prevăzute de art. 95 al legii:

a) concediu pentru creşterea copilului în vârstă de până la doi ani sau în cazul copilului cu handicap până la trei ani, în condițiile legii;

b) concediu pentru îngrijirea copilului în vârstă de până la şapte ani sau în cazul copilului cu handicap până la 18 ani;

b[1]) concediu de acomodare;

c) desfăşurarea de activități în cadrul unor organisme sau instituții internaționale, în alte situații decât cele prevăzute de art. 94 alin. (1) lit. c)[1];

d) participarea la campania electorală;

e) participarea la grevă, în condițiile legii.

În astfel de cazuri, suspendarea raportului de serviciu **se constată** prin act administrativ al autorității care are puterea de numire.

Raportul de serviciu se poate suspenda la **cererea motivată a funcționarului public,** pentru un interes personal legitim, în alte situații decât cele prevăzute anterior, pentru o perioadă cuprinsă între o lună şi şase luni, fără ca perioadele cumulate de suspendare să depăşească trei ani.

Nu intră în categoria *„interesului legitim"* justificarea cererii de suspendare prin raportare la desfăşurarea unor activități remunerate.

În plus, solicitarea de suspendare trebuie efectuată în scris şi motivat, putând fi aprobată de către conducătorul autorității publice numai pe baza unor documente justificative.

În cazul acestui tip de suspendare, intervenția ei **se aprobă** prin act administrativ al autorității învestite cu puterea de numire.

Pe perioada suspendării, autoritățile şi instituțiile publice au obligația să rezerve postul aferent funcției ocupate de funcționarul public suspendat, ocuparea postului respectiv putându-se face numai pe perioadă determinată.

Reluarea activității, în cazul încetării motivului sau termenului de suspendare, se dispune prin act administrativ al persoanei care are puterea de numire.

Actul administrativ prin care se constată sau se aprobă suspendarea sau, după caz, se dispune reluarea activității se comunică autorității care are puterea de numire.

Perioada în care funcționarul este suspendat pentru desfăşurarea de activități în cadrul unor organisme internaționale, în condițiile art. 94 alin. (1) lit. c) şi art. 95 alin. (1) lit. c), constituie **vechime în funcția publică.**

14.3. Încetarea raportului de serviciu se face prin act administrativ al autorității învestite cu puterea de numire, fiind reglementată de art. 97-106 din Legea nr. 188/1999. Sunt consacrate patru tipuri de încetare a raportului de serviciu: de drept, prin acordul părților, consemnat în scris, prin eliberare din funcția publică, prin destituire din funcția publică şi prin demisie.

Încetarea de drept are loc în condițiile consacrate de art. 98 din lege, după cum urmează: la data decesului funcționarului public; a rămânerii definitive a hotărârii de

[1] Este vorba despre desemnarea, de către autoritatea sau instituția publică, să desfăşoare activități în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituții internaționale.

declarare a morții; când funcționarul nu mai îndeplinește anumite condiții necesare pentru ocuparea unei funcții publice; la împlinirea cumulativă a condițiilor de vârstă standard şi a stagiului minim de cotizare pentru pensionare; ca urmare a constatării nulității absolute a actului administrativ de numire în funcția publică, de la data când nulitatea a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă; când funcționarul a fost condamnat prin hotărâre judecătorească pentru o faptă prevăzută la art. 54 lit. h) din lege sau când s-a dispus o pedeapsă privativă de libertate, la data rămânerii definitive a hotărârii; ca urmare a interzicerii exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia ori activitatea în executarea căreia a fost săvârşită fapta, ca pedeapsă complementară, sau a exercitării unei profesii, ca măsură de siguranță, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti prin care s-a dispus interdicția.

Constatarea intervenției unui caz de încetare de drept a raportului de serviciu se face prin act administrativ al autorității învestite cu puterea de numire, emis în termen de cinci zile lucrătoare de la intervenția cazului de încetare. Actul se comunică A.N.F.P. în termen de zece zile lucrătoare de la emiterea lui.

Eliberarea din funcție se dispune de persoana care are competența legală de numire în următoarele cazuri, reglementate de art. 99 al legii:

a) autoritatea sau instituția publică şi-a încetat activitatea sau a fost mutată în altă parte, iar funcționarul nu este de acord să o urmeze;

b) reducerea personalului, în caz de reorganizare, prin reducerea postului ocupat de funcționarul public;

c) ca urmare a admiterii cererii de reintegrare a funcție formulate de un funcționar destituit ilegal ori pentru motive neîntemeiate, de la data rămânerii definitive şi irevocabile a hotărârii judecătoreşti prin care s-a dispus reintegrarea;

d) pentru incompetență profesională, când s-a obținut calificativul necorespunzător la evaluarea performanțelor profesionale;

e) funcționarul public nu mai îndeplinește condiția prevăzută la art. 54 lit. g), respectiv nu mai îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea funcției;

f) starea de sănătate a funcționarului, constatată prin decizie a organelor medicale competente de expertiză medicală nu îi mai permite funcționarului să exercite atribuțiile corespunzătoare funcției publice;

g) ca urmare a refuzului neîntemeiat al înaltului funcționar public de acceptare a numirii în condițiile mobilității prevăzute de lege la art. 93. Precizăm că textul consacră, pentru înalții funcționari publici, faptul că ei *sunt supuşi mobilității* şi *prezintă disponibilitate la numirile în funcțiile publice prevăzute de lege*. Refuzul neîntemeiat al numirilor dispuse în baza principiului mobilității atrage eliberarea din funcția publică.

În caz de eliberare, autoritatea sau instituția publică este obligată să acorde un preaviz de 30 de zile. În interiorul acestei perioade, autoritatea poate aproba reducerea programului de lucru până la patru ore, fără diminuarea salariului. Constatăm caracterul protector al normei, care se doreşte un sprijin pentru funcționarul public care, din motive neimputabile, se află în situația de a-şi pierde serviciul, pentru ca acesta să poată să se consacre identificării unui alt post vacant şi parcurgerii procedurilor pentru ocuparea lui.

Pentru situațiile prevăzute la literele b), c) şi e), anterior menționate, dacă există funcții vacante, autoritatea are obligația să le pună la dispoziția funcționarului public în perioada de preaviz.

Pentru cazurile prevăzute la literele a-)-c) şi e), dacă nu există funcţii publice vacante corespunzătoare în cadrul autorităţii publice, aceasta are obligaţia de a se adresa A.N.F.P., pentru ca respectiva autoritate să-i trimită, în perioada de preaviz, lista funcţiilor publice vacante. Dacă există o funcţie publică vacantă corespunzătoare, funcţionarul public va fi transferat în interesul serviciului sau la cerere. Se instituie principiul potrivit căruia *funcţionarul public de conducere are prioritate la ocuparea unei funcţii publice de nivel inferior.*

Destituirea dintr-o funcţie publică se dispune ca sancţiune disciplinară aplicată pentru motive imputabile funcţionarului public, în cazul săvârşirii repetate a unor abateri disciplinare sau a unei abateri disciplinare care a avut consecinţe grave sau dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcţionarul nu acţionează pentru încetarea lui într-un termen de zece zile calendaristice de la data când a intervenit.

Reprezintă cea mai gravă sancţiune disciplinară care atrage consecinţe nu doar în ceea ce priveşte statutul prezent, ci şi pe cel viitor al funcţionarului public. Am constatat, la analiza condiţiilor necesare pentru ocuparea unei funcţii publice, regăsirea condiţiei conform căreia *persoana respectivă să nu fi fost destituită în ultimii şapte ani.*

Actul administrativ prin care se dispune destituirea se comunică destinatarului în termen de cinci zile lucrătoare de la data emiterii sale. Legea precizează ca procedura comunicării să se realizeze ulterior datei destituirii din funcţia publică. Ca orice act administrativ, şi acesta poate fi atacat în faţa instanţei de contencios administrativ de către funcţionarul nemulţumit de conţinutul său.

Demisia reprezintă un act juridic unilateral al funcţionarului public, prin care acesta comunică în scris încetarea raportului de serviciu. Demisia nu trebuie motivată şi produce efecte juridice în termen de 30 de zile calendaristice de la înregistrare.

Funcţionarul public căruia i s-a modificat, i-a fost suspendat sau i-a încetat raportul de serviciu are obligaţia să predea lucrările şi bunurile care i-au fost încredinţate în vederea exercitării atribuţiilor de serviciu.

În cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcţionarul public le consideră ilegale, el poate cere anularea actului administrativ prin care i-a încetat raportul de serviciu, în condiţiile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Prin art. 109 din lege, se stabileşte principiul conform căruia judecarea cauzelor în care sunt implicaţi funcţionarii publici, care au ca obiect raportul de serviciu al acestora, este de competenţa materială a secţiei de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului, cu excepţia cazului în care legea dispune expres competenţa altor instanţe. Aceasta înseamnă că, indiferent că organul de la care emană actul vătămător este local, judeţean sau central, judecarea în fond a unui eventual litigiu aparţine tribunalului, recursul revenind Curţii de Apel, secţiile de contencios administrativ şi fiscal. Formulăm această precizare în condiţiile în care competenţa materială în contencios administrativ este determinată de statutul de organ local sau central al organului de la care emană actul. Astfel, actele administrative care emană de la organele locale judeţene atrag competenţa tribunalului, ca instanţă de soluţionare în fond a unui eventual litigiu, iar cele care emană de la organele centrale atrag competenţa curţilor de apel pentru soluţionarea în fond a litigiilor pe care le generează. Legea nr. 188/1999 prin art. 109 stabileşte o excepţie de la regimul competenţei materiale în contenciosul administrativ, astfel cum este acesta reglementat de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

§ 15. Regimul juridic al reorganizării şi redistribuirii funcţionarilor publici

Am ales să analizăm împreună cele două probleme, dat fiind faptul că ele prezintă, după cum vom arăta, anumite legături, care pun în practică probleme care ne preocupă, deoarece ele vizează cariera funcţionarului public, pe care o pot afecta sau, dimpotrivă, pot contribui la protejarea şi dezvoltarea ei. Spunem aceasta deoarece, s-a constatat că reorganizarea este utilizată în realitate nu doar ca o procedură care să contribuie la eficientizarea activităţii autorităţilor şi instituţiilor publice, ci şi ca un mijloc prin intermediul căruia anumiţi funcţionari să fie eliberaţi din funcţie, făcând loc altora, de care este interesată conducerea acestora.

Reorganizarea este reglementată în art. 100 din Legea nr. 188/1999 şi poate interveni în una din următoarele situaţii:

a) se modifică atribuţiile unei funcţii în proporţie mai mare de 50%;

b) sunt reduse atribuţiile unui compartiment;

c) este schimbată denumirea funcţiei, fără modificarea în proporţie de peste 50% a atribuţiilor care îi sunt aferente;

d) este schimbată structura compartimentului.

În cazul în care intervine una din formele de reorganizare anterior menţionate, funcţionarii publici *„vor fi numiţi"* în noile funcţii sau compartimente, utilizându-se anumite *criterii* prevăzute de lege, după cum urmează:

a) categoria, clasa şi, după caz, gradul profesional ale funcţionarului public;

b) îndeplinirea criteriilor specifice stabilite pentru funcţia publică;

c) pregătirea profesională;

d) funcţionarul să fi desfăşurat activităţi similare.

Dacă există mai mulţi funcţionari care îndeplinesc criteriile respective, autoritatea sau instituţia publică organizează un examen.

Posibilitatea ca reorganizarea să atragă după sine reducerea unui post, poate opera în două situaţii:

– dacă atribuţiile aferente postului se modifică în proporţie de peste 50%;

– dacă sunt modificate condiţiile specifice de ocuparea a postului sub aspectul studiilor.

Prin impunerea acestei condiţii s-a urmărit, cum am remarcat în lucrările noastre anterioare, *eliminarea abuzurilor care au fost sesizate în practica administrativă anterioară, când în mod fictiv se dispuneau eliberări din funcţie prin reducerea unor posturi, pentru ca în realitate să fie vorba despre o modificare mascată, urmată, la puţin timp, de angajarea unor persoane agreate de conducerea autorităţii publice*[1]. De aceea, legiuitorul a introdus norma, regăsită în prezent la alin. (5) al art. 100, conform căreia, *„în cazul reorganizării activităţii prin reducerea posturilor, autoritatea sau instituţia publică nu poate înfiinţa posturi similare celor desfiinţate pentru o perioadă de un an de la data reorganizării.*

Redistribuirea funcţionarilor publici este reglementată de art. 104, care a fost supus mai multor modificări realizate, de regulă, prin ordonanţe de urgenţă, care au fost declarate neconstituţionale de către Curtea Constituţională. Invocăm astfel O.U.G. nr. 82/2013[2], care a fost declarată neconstituţională prin Decizia nr. 351/7 mai 2015[3].

---

[1] V. Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici, op. cit.*, ed. a II-a, p. 279.

[2] Publicată în M. Of. nr. 549 din 29 august 2013.

[3] Publicată în M. Of. nr. 433 din 17 iunie 2015.

Prin intermediul modificărilor declarate – *nota bene* – neconstituționale de către Curtea Constituțională, se urmărea consacrarea unui caracter permisiv al redistribuirii, astfel încât ea să devină, practic, goală de conținut. Şi, în condițiile actuale, eficiența ei nu se ridică la înălțimea voinței legiuitorului şi a rolului său, de a reprezenta o formă de protecție şi sprijin puse la dispoziția funcționarilor disponibilizați din motive care nu le sunt imputabile. Dacă se mai consacra şi un asemenea caracter, este neîndoielnic că se ajungea la exercitarea discreționară şi, evident, la transformarea sa într-o formă fără fond.

Organul competent să facă redistribuirea este Agenția Națională a Funcționarilor Publici şi poate avea lor astfel:

a) într-o altă autoritate sau instituție publică, din aceeaşi localitate sau una care se află la o distanță de până la 50 km distanță de localitatea de domiciliu;

b) într-o autoritate sau instituție publică din alt județ, care se află la o distanță mai mare de 50 km de localitatea de domiciliu, la cererea funcționarului public.

Constatăm preocuparea legiuitorului de a redistribui funcționarul într-o localitate la care să poată să se deplaseze în condiții şi termen rezonabile, pentru a-şi putea exercita funcția. Regula este aceea că **redistribuirea se face într-o funcție din aceeaşi categorie, aceeaşi clasă şi acelaşi grad profesional cu funcția deținută de funcționarul public.**

Se acceptă, prin **excepție**, ca **redistribuirea să se facă şi pe o funcție publică inferioară vacantă,** însă **este necesar acordul scris al funcționarului public.**

Aceste condiții sunt aplicabile atât în cazul funcțiilor de **execuție**, cât şi al celor de **conducere.**

Redistribuirea poate viza atât funcții publice **vacante definitiv,** cât şi funcții publice care sunt **temporar vacante,** ca urmare a suspendării titularului lor pe o perioadă mai mare de o lună.

În toate cazurile, ea vizează **funcționarii publici care se află în corpul de rezervă** şi care **îndeplinesc condițiile specifice ocupării funcției publice respective.** În cazul în care mai mulți funcționari îndeplinesc aceste criterii, autoritatea sau instituția publică în structura căreia se află funcția publică vacantă temporar sau definitiv, împreună cu A.N.F.P. organizează o **testare profesională** pentru selectarea funcționarilor care urmează a fi redistribuiți.

Redistribuirea funcționarilor publici din corpul de rezervă se face prin ordin al preşedintelui A.N.F.P.

§ 16. Gestiunea funcției publice. Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Noțiunea de **gestiune a funcției publice** o utilizăm în sensul în care ea acoperă ansamblul de structuri, cu sau fără personalitate juridică, în ale căror atribuții intră parcurgerea tuturor etapelor de evoluție în carieră şi realizarea actelor şi operațiunilor administrative prin intermediul cărora au loc naşterea, modificarea, suspendarea sau încetarea raportului de serviciu al funcționarilor publici, inclusiv intervenția răspunderii care îi este specifică, evidența şi controlul modului de exercitare a acesteia. Principalul organ prin care se realizează componente ale gestiunii statutului juridic al funcționarilor publici este Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Acesteia i se adaugă

structurile de specialitate din cadrul autorității sau instituției publice în care funcționarul își desfășoară activitatea, diferite comisii care se constituie în cadrul autorității sau instituției publice sau pentru mai multe autorități ori instituții, cum ar fi comisiile paritare, comisiile de disciplină, comisiile de concurs etc.

Am lăsat, pentru partea finală, analiza statutului, a rolului și locului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în ceea ce privește gestionarea destinului funcției publice și a corpului de funcționari publici în România. Rațiunea pentru care am făcut acest lucru a avut în vedere o mai bună înțelegere a funcțiilor pe care ea le exercită în evoluția acestei instituții esențiale în consolidarea administrației și a statului de drept, în ansamblul său.

Legea nr. 188/1999 o reglementează în capitolul IV intitulat *Managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici.* Acesta este structurat în două secțiuni, prima fiind consacrată Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Rolul Agenției este acela de a contribui la **crearea și dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial.**

Asigurarea stabilității în funcția publică trebuie să reprezinte, în opinia noastră, obiectivul central în activitatea Agenției. Aceasta cu atât mai mult cu cât ea reprezintă un principiu declarat la nivel legislativ, asumat la nivel politic, dar în care experiența ne-a demonstrat că există frecvente derapaje. Motivația acestora este determinată de interese cu caracter politicianist, care se concretizează în proceduri de îndepărtare din funcție atât a funcționarilor de execuție, cât mai ales a celor de conducere, inclusiv a unor demnitari, în anumite contexte, când au loc schimbări la nivel guvernamental. Comisia de la Veneția a atras atenția asupra faptului că *„instituțiile nu sunt privite separat de persoanele care le conduc. Acest lucru se reflectă în modul în care demnitarii au fost tratați ca reprezentanți ai forțelor politice care i-au desemnat sau au votat pentru ca aceștia să dețină respectiva funcție. Este de așteptat ca demnitarii să favorizeze pozițiile partidelor politice, precum și ca noua majoritate parlamentară să poată considera justificată demiterea demnitarilor numiți de fosta majoritate. O astfel de lipsă de respect față de instituții este strâns legată de o altă problemă în cultura politică și constituțională, și anume încălcarea principiului colaborării loiale între puteri. (...) Numai respectul reciproc poate duce la stabilirea unor practici mutual acceptate, care sunt în conformitate cu patrimoniul constituțional european și care permit unei țări să evite și să depășească crizele cu seninătate"*[1]. „Respectul" despre care vorbește Comisia de la Veneția trebuie să îi includă și pe funcționarii publici, să excludă modificările care sunt atrase de cele intervenite în arcul politic și guvernamental, iar Agenția Națională a Funcționarilor Publici trebuie să reprezinte, în opinia noastră, **gardianul stabilității funcționarilor publici și garantul dreptului la carieră al acestora.**

Agenția reprezintă un organ al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, aflat în subordinea, în prezent, a Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene[2].

---

[1] Avizul Comisiei de la Veneția pentru Democrație prin Drept, care se referă la compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de Urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de Urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat la cea de-a 93-a Sesiune Plenară/Veneția, 14-15 decembrie 2012, par. 73.

[2] La data adoptării legii, ea s-a aflat în subordinea Ministerului Internelor și al Reformei Administrative, care între timp s-a reorganizat în Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene.

Ea este condusă de un **preşedinte,** care are rang de **secretar de stat**, ajutat de către un **vicepreşedinte,** cu rang de **subsecretar de stat.** Legea îi recunoaşte preşedintelui competenţa de a emite **ordine**, care pot avea atât caracter **normativ**, cât şi caracter **individual.**

Atribuţiile Agenţiei sunt enumerate în art. 22 al legii, cu modificările şi completările care i s-au adus prin mai multe acte normative[1], de o manieră enunţiativă, nu limitativă, dat fiind faptul că textul prevede, prin alin. (2), că Agenţia *îndeplineşte orice alte atribuţii stabilite prin lege.*

Analizând atribuţiile enumerate de lege în art. 22 alin. (1), apreciem că acestea pot fi grupate în mai multe categorii:

a) de elaborare a politicilor, strategiilor privind managementul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici, de reglementări comune şi de instrucţiuni privind aplicarea unitară a legislaţiei în materie – lit. a), d);

b) de elaborare şi avizare a unor acte normative privind funcţia publică şi funcţionarii publici – lit. b), d), e);

c) de monitorizare şi control al modului de aplicare a legislaţiei privind funcţia publică şi funcţionarii publici – lit. c);

d) în domeniul evaluării activităţii funcţionarilor publici – lit. f);

e) în domeniul instruirii şi formării profesionale, colaborând cu Institutul Naţional de Administraţie – lit. g), h);

f) în materia evidenţei funcţiilor publice şi a funcţionarilor publici – lit. i);

g) în domeniul recrutării şi promovării în funcţia publică şi în cel al redistribuirii funcţionarilor publici – lit. j), j^1), j^2), k);

h) privind acordarea de asistenţă de specialitate şi coordonare metodologică a compartimentelor de resurse umane – lit. l);

i) privind participarea la negocierile colective, cu asociaţiile sindicale reprezentative ale funcţionarilor publici – lit. m);

j) de organizare a concursurilor sau examenelor pentru ocuparea funcţiilor publice de conducere vacante, în condiţiile prevăzute la art. 58;

k) de dispunere a suspendării organizării şi desfăşurării concursurilor, în condiţiile legii;

l) de elaborare a Planului de ocupare a funcţiilor publice, pe care îl supune aprobării Guvernului – lit. o);

m) de raportare anuală, către Guvern, asupra managementului funcţiei publice – lit. p);

n) de constatare de contravenţii şi aplicare de sancţiuni – lit. q).

Acestor atribuţii li se adaugă o alta, de o semnificaţie deosebită, care derivă din dreptul de control pe care Agenţia îl are asupra modului de aplicare şi respectare a legislaţiei privind funcţia publică şi funcţionarii publici. Este vorba despre **dreptul preşedintelui Agenţiei de a ataca în faţa instanţei de contencios administrativ două categorii de acte administrative:**

– **acte administrative tipice,** respectiv actele emise de autorităţile publice care au în structura lor de personal funcţionari publici, prin care acestea încalcă legislaţia

[1] Este vorba despre Legea nr. 329/2009, publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009; Legea nr. 140/2010, publicată în M. Of. nr. 471 din 8 iulie 2010; O.U.G. nr. 82/2013, publicată în M. Of. nr. 549 din 29 august 2013, declarată între timp neconstituţională prin Decizia C.C.R. nr. 351 din 7 mai 2015, publicată în M. Of. nr. 433 din 17 iunie 2015.

referitoare la funcția publică şi funcționarul public, constatate în urma activității proprii de control;

– **acte administrative asimilate,** respectiv refuzul autorităților şi instituțiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcției publice şi cel al funcționarilor publici.

Acest drept este evocat prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prin sintagma *„tutelă administrativă",* alături de dreptul prefectului de a ataca actele autorităților autonome locale în fața instanțelor de contencios administrativ. În ambele cazuri, actul atacat de preşedintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici sau, după caz, de prefect, este **suspendat de drept**[1].

În exercitarea atribuțiilor sale, Agenția Națională a Funcționarilor Publici emite **avize,** iar preşedintele acesteia emite **ordine.**

Avizele sunt solicitate Agenției în următoarele cazuri:

a) la stabilirea sau modificarea structurii funcțiilor publice;

b) la modificarea calității posturilor, din contractuale în funcții publice;

c) la reorganizarea activității sau instituției publice.

Avizul este **prealabil** şi **obligatoriu** în toate aceste situații.

O altă procedură instituită de lege ca modalitate de desfăşurare a activității A.N.F.P. este **înştiințarea acesteia** de către autoritățile sau instituțiile publice cu privire la orice **modificări care intervin în structura funcțiilor publice ca urmare a promovării în clasă sau grad profesional a funcționarilor publici** sau **transformarea unei funcții publice vacante într-una cu altă denumire sau într-una de ordin superior sau inferior, cu încadrarea în numărul maxim de posturi aprobat şi în limita fondurilor bugetare alocate.**

Rațiunea pentru care se fac aceste **înştiințări** sau **comunicări** subzistă în faptul că A.N.F.P. are, printre **atribuțiile sale**, şi pe aceea de **a ține evidența funcțiilor publice şi a funcționarilor publici,** evidență care trebuie în permanență actualizată.

În conformitate cu prevederile Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, unul din obiectivele stabilite îl reprezintă *consolidarea rolului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, concomitent cu reconsiderarea cadrului legal, instituțional, organizațional şi funcțional al gestionării resurselor umane din administrația publică.*

Una din propunerile care ne-a stârnit un real interes este aceea de *înființare a unui organism colectiv de specialişti în resurse umane (board),* care va avea un rol de *suport, respectiv acela de a asigura premisele unei abordări integrate în managementul resurselor umane din administrație, fără a se substitui autorităților pe domeniile de competență stabilite prin lege sau a crea un mecanism decizional paralel.* Precizând că, în opinia noastră, nu este suficient de conturat rolul acestui *board,* menționăm că, în perioada în care am condus Agenția Națională a Funcționarilor Publici, am constituit şi a funcționat efectiv un asemenea *board,* pe care l-am denumit *Colegiu consultativ,* exprimându-ne în româneşte, pentru că aceasta este limba oficială în stat şi nu trebuie să recurgem neapărat la *barbarisme,* să ne „împopoțonăm" cu ele, ca să ascundem, în fond, lipsa de substanță a unor demersuri, indife-

[1] Mărturisim că evocarea acestei proceduri, ca şi a altor segmente ale statutului funcționarilor publici la conturarea cărora am contribuit, în virtutea funcțiilor vremelnice pe care le-am deținut, de preşedinte al Agenției sau director general-adjunct al proaspăt înființatului pe atunci Institut Național de Administrație, ne stârnesc anumite nostalgii, dar şi satisfacția unei activități în care am pus, pe cât ne-a fost posibil, pasiune, bună-credință şi profesionalism.

rent de natura lor. De altfel, actele normative de organizare şi funcţionare a ministerelor sau a altor organe ale administraţiei centrale de specialitate prevăd, ca regulă, constituirea unor asemenea structuri pe care le denumesc *colegii consultative*. Acest colegiu era format din reprezentanţi de marcă din lumea academică şi din practicieni de valoare, iar în întâlnirile periodice pe care le aveam, discutam probleme de principiu, dificile, care necesitau o soluţie cu acelaşi caracter, care ulterior să fie transpusă în norme juridice. Ne amintim că una dintre problemele cele mai spinoase pe care le-am dezbătut a vizat situaţia unor tineri funcţionari publici, care urmaseră şcoli de specializare în diferite state – de exemplu, la Institutul pentru perfecţionarea funcţionarilor publici de la Maastricht – în condiţiile în care îşi asumaseră un angajament că, la terminarea studiilor, vor lucra în administraţia publică o perioadă de doi ani sau mai mult. După absolvirea Institutului şi întoarcerea în ţară, se aflau în imposibilitatea motivaţională şi financiară de a-şi respecta angajamentul, deoarece salariul pe care îl primeau, ca funcţionari debutanţi cei mai mulţi dintre ei, era infim în raport cu salariile pe care ar fi urmat să le primească la instituţiile europene şi internaţionale unde primeau oferte de a se angaja datorită performanţelor rezultate din perioada de pregătire[1].

Îmbrăţişăm utilitatea unor asemenea structuri, care reprezintă un soi de *„sfaturi ale înţelepţilor"* care s-au regăsit întotdeauna şi peste tot în evoluţia societăţilor. Important este, în ceea ce priveşte obiectivul strategic de la care am pornit, ca rezultatul „consilierii" să fie luat în seamă şi să contribuie la elaborarea unor soluţii legislative fundamentate, care să îmbunătăţească situaţia juridică a funcţionarilor publici în România.

§ 17. Statutul personalului contractual din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice

După cum am menţionat deja în partea de început a tratării funcţiei publice, proiectul de Cod administrativ vine cu un element de noutate absolută în legislaţia românească, în varianta care, sperăm, că se va aproba, şi anume consacră reguli speciale pentru **personalul contractual din administraţia publică,** în titlul II al părţii a VI-a a proiectului.

Este o opţiune pe care o împărtăşim, dat fiind faptul că şi în viziunea noastră personalul contractual din administraţia publică are nişte particularităţi ale statutului său juridic care îl apropie mai mult de funcţionarii publici decât de salariaţi. Nu intenţionăm să analizăm în detaliu conţinutul titlului propus a fi adoptat. Ne rezervăm dreptul de a face acest lucru după ce proiectul va deveni lege, având în vedere că procedura este avansată. Dispoziţiile din titlul consacrat reglementării acestei categorii de personal din sectorul public sunt împărţite în **şase capitole,** în care sunt analizate, în succesiune, aspectele următoare.

În **capitolul I** este analizat *statutul personalului contractual din administraţia publică,* ce include *funcţii de conducere, execuţie* şi *încadrate pe baza încrederii*

[1] Din câte ne amintim, s-a convenit şi s-a legiferat acordarea posibilităţii de a lucra la instituţii europene sau internaţionale, urmând ca la întoarcerea în ţară să se reintegreze în sectorul public, ceea ce însemna o prorogare a termenilor angajamentului luat iniţial, în considerarea unor raporturi instituţionale europene ale României, ca stat aflat, pe atunci, în procedura de aderare la Uniunea Europeană.

personale la cabinetele demnitarilor, cancelaria prefectului sau drept consilier personal. Aceste funcții, prin natura lor, sunt funcții private (contractuale). Ocuparea lor se poate face pe baza unui **contract individual de muncă** sau a unui **contract de management.**

Rolul acestui personal, care îl deosebeşte de funcționarii publici din administrație, este acela că *realizează activități direct rezultate din exercitarea atribuțiilor autorităților sau instituțiilor publice* ***şi care nu implică prerogative de putere publică.***

Capitolul II este consacrat *personalului contractual încadrat la cabinetul demnitarilor şi aleşilor locali, în funcția de consilier personal al primarului şi la cancelaria prefectului.* Reprezintă o categorie care este şi în prezent reglementată, de esența căreia este că personalul care o compune este *angajat pe perioada mandatului titularului cabinetului* sau, după caz, *al cancelariei, pe baza încrederii personale.* În perspectiva adoptării viitorului Cod administrativ, reglementarea existentă în prezent va fi abrogată.

Capitolul III urmează să reglementeze *drepturi şi obligații ale personalului contractual din administrația publică.* Se consacră principiul conform căruia acest personal *are aceleaşi drepturi şi obligații ca şi funcționarii publici, cu excepția celor care sunt specifice acestora.*

Capitolul IV este consacrat *încadrării şi promovării personalului contractual,* care urmează a se realiza *potrivit prevederilor din statute sau alte acte normative specifice domeniului de activitate, aprobate prin legi, hotărâri ale Guvernului sau act administrativ al ordonatorului principal de credite.* Semnalăm faptul că legiuitorul nu trimite în principal la legislația muncii, ci la reglementările speciale privind autoritățile şi instituțiile publice. În absența unei norme de trimitere expresă la legislația muncii, Codul muncii reprezintă, potrivit dispozițiilor sale, drept comun pentru toate categoriile profesionale, cu atât mai mult pentru personalul contractual, fie el încadrat în administrația publică.

Capitolul V reglementează *răspunderea personalului contractual în administrația publică,* fiind identificate aceleaşi forme de răspundere care se aplică şi funcționarilor publici, respectiv *răspunderea disciplinară, contravențională, civilă* sau *penală,* după caz. Observăm astfel o categorie de răspundere diferită față de cea a restului personalului contractual căruia, potrivit Codului muncii, capitolul al III-lea al titlului al XI-lea, art. 253-259, i se aplică *răspunderea patrimonială.* Această răspundere reprezintă, *„ca natură juridică, o varietate a răspunderii civile contractuale, având anumite particularități determinate de specificul raporturilor juridice de muncă"*[1].

Capitolul al VI-lea din acest titlu reglementează *managementul personalului contractual din administrația publică şi gestiunea raporturilor juridice,* care se realizează, în cadrul fiecărei autorități şi instituții publice, de către compartimentul de resurse umane.

Precizăm că reguli cu privire la personalul contractual din cadrul autorităților şi instituțiilor publice regăsim şi în Legea nr. 188/1999. Am invocat, la analiza transferului, art. 90 alin. (9), care prevede aplicarea regulilor transferului şi la personalul contractual din cadrul autorităților şi instituțiilor publice. O altă referire regăsim în art. 6 lit. a) ce exclude de la aplicarea prevederilor Legii nr. 188/1999 *personalul contractual salariat din aparatul propriu al autorităților şi instituțiilor publice, care desfăşoară anumite activități prin care nu exercită prerogative de putere publică (*secretariat, administrativ, pază, protocol, întreținere etc.). Textul precizează expres că acestora *li se aplică legislația muncii.*

[1] I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de drept al muncii, op. cit.,* 2017, ed. a IV-a, p. 879.

Nutrim speranța că, prin aprobarea proiectului, Codul administrativ al României va deveni o realitate, în baza căreia vom realiza analize ale unei legi care să reglementeze, pentru prima dată în istoria normativă a țării noastre, toate autoritățile, instituțiile, principiile şi procedurile aplicabile administrației publice.

§ 18. Contenciosul funcției publice

Accesul liber la justiție este recunoscut, prin art. 21 din Constituție, pentru apărarea drepturilor, libertăților şi intereselor legitime. În dezvoltarea acestui acces liber la justiție, care reprezintă atât un principiu al statului de drept, cât şi un drept recunoscut tuturor, Legea nr. 188/1999 recunoaşte funcționarilor publici dreptul de a se adresa instanțelor de contencios administrativ pentru a obține protejarea statutului lor juridic. Am menționat deja că legea face o derogare în materia competenței materiale, prevăzând că toate litigiile care privesc raportul de serviciu al funcționarilor publici se judecă în fond la tribunal, secția de contencios administrativ şi fiscal. Derogarea vizează faptul că unul din criteriile de determinare a competenței materiale în contencios administrativ este natura organului de la care emană actul vătămător: actele autorităților locale şi județene se atacă în fond la tribunal şi în recurs la Curtea de Apel, secțiile de contencios administrativ şi fiscal, iar actele care emană de la autoritățile centrale se atacă în fond la Curtea de Apel şi în recurs la Înalta Curte de Casație şi Justiție, aceleaşi secții. În spiritul celor deja exprimate, reiterăm faptul că rațiunea acestei derogări subzistă, probabil, în găsirea unei soluții similare salariatului, pentru care litigiile care îi privesc se judecă în fond de secțiile speciale de conflicte de muncă existente în cadrul tribunalelor. Legea conține mai multe dispoziții prin care recunoaşte dreptul funcționarilor publici de a se adresa instanței judecătoreşti de contencios administrativ. Astfel, art. 106 prevede dreptul funcționarului public al cărui raport de serviciu a încetat din motive pe care le consideră nelegale, de a se adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile Legii nr. 554/2004, pentru a solicita anularea actului şi plata unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate şi recalculate şi cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat dacă nu îi înceta raportul de serviciu. El poate, totodată, să ceară reintegrarea în funcția publică deținută.

Un alt text care recunoaşte dreptul funcționarului de a se adresa instanței judecătoreşti când se consideră vătămat este art. 85 alin. (2), care consacră dreptul acestuia de a formula acțiune în contencios administrativ împotriva ordinului sau dispoziției de imputare.

Aceste acțiuni constituie **contenciosul subiectiv al funcției publice.** Regăsim însă şi un **contencios obiectiv în materia funcției publice,** reprezentat de acțiunile pe care le poate formula preşedintele A.N.F.P. împotriva actelor administrative ale autorităților şi instituțiilor publice care încalcă legislația privind funcția publică şi funcționarul public, constatate ca urmare a acțiunii proprii de control, ceea ce atrage suspendarea de drept a actului astfel atacat.

În concluzie, apreciem că sistemul actual românesc al funcției publice şi statutul funcționarului public, în plan legislativ şi instituțional, au un aşezământ normativ, care se poate perfecționa, dar care creează premisele consolidării corpului de funcționari publici şi a rolului pe care ei îl joacă în democrațiile constituționale moderne. Este de dorit ca această bază normativă să se bucure de o mai mare rigoare şi stabilitate, pentru că nu se poate crea o funcție publică stabilă pe o legislație instabilă, fluctuantă, nesigură.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie selectivă

I. TRATATE, CURSURI, MONOGRAFII

Abraham, R., *Droit international, droit communautaire et droit français,* Paris, Hachette, 1989;

Alexandru, I. (coord.), Gorjan, I., Ivanoff, I.V., Manda, C.C., Nicu, A.L., Săraru, C.S., *Drept administrativ european,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005;

Alexandru, I. (coord.), Negoiță, Al., Santai, I., Brezoianu, D., Vida, I., Ivan, S., Popescu, Slăniceanu, I., *Drept administrativ*, Ed. Omnia Uni S.A.S.T. Braşov, 1999;

Alexandru, I., *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, ed. a IV-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Alexandru, I., *De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ global,* Ed. Academiei, Bucureşti, 2017;

Alexandru, I., *Democrația constituțională, utopie şi/sau realitate,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Alexandru, I., *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Alexandru, I., Ivanoff, I.V., Gilia, C., *Sisteme politico-administrative europene,* Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2007;

Alexandru, I., *Tratat de administrație publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Apostol Tofan, D., *Drept administrativ. Curs universitar*, ed. a III-a, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015;

Apostol Tofan, D., *Instituții administrative europene,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Apostol Tofan, D., *Puterea discreționară şi excesul de putere al autorităților publice,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999;

Apostolache, M.C., *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată şi adnotată,* ed. a II-a revizuită, completată şi adăugită, Ed. Universitară, Bucureşti, 2017;

Apostolache, M.C., *Primarul în România şi Uniunea Europeană,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Auby, J.M., Auby, J.B., Didier, J.P., Taillefait, A., *Droit de la fonction publique,* 7ème ed., Dalloz, Paris, 2012;

Auby, J.M., Auby, J.B., *Droit administratif*, 1996;

Avram, I., *Contractele de concesiune,* Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003;

Bara, V., *Drept administrativ şi instituții politico-administrative,* Ed. Transilvanica, 1998, pp. 45-46;

Bălan, E., Iftene, C., Troanță, D., Văcărelu, M. (editori), *Codificarea administrativă – abordări doctrinare şi cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018;

Bălan, E., *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Belaid, S., *Essai d'une théorie générale de referendum,* în *Referendum et democratie,* Ed. Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1998;

Beleiu, G., *Drept civil român. Introducere în dreptul civil român. Subiectele dreptului civil,* ediție revăzută şi adăugită, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1995;

Bichicean, G., Bichicean, A., *Despre democraţie,* Ed. Burg, Sibiu, 2002;

Bogasiu, G., *Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată,* ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Bondet, P., Mehl, L., *Le fait administratif. Traité de science administrative,* Ed. Mouton, Paris, 1966;

Bossaert, D. ş.a., *Funcţia publică în Europa celor cincisprezece. Noi tendinţe şi evoluţii,* Ed. Economică, Bucureşti, 2002;

Brezoianu, D., *Drept administrativ român,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Brezoianu, D., *Drept administrativ. Partea specială*, Ed. Universităţii Titu Maiorescu, Bucureşti, 2002;

Buttgenbach, A., *Manuel de droit administratif,* Maison Fernard Larcier, 1959;

Cătană, E.L., *Contenciosul actelor administrative asimilate,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017;

Cătană, E.L., *Drept administrativ,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017;

Ch. Montesquieu, *Despre spiritul legilor,* vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964;

Chalvidan, P.H., Houter, C., *Droit administratif. Manuel pratique avec des documents et des sujets corrigés,* Nathan Université, Paris, 1996;

Chapus, R., *Droit administratif général,* Tome I, 7e éd., Paris, Montchrestien, 1992;

Ciobanu, V.M., Nicolae, M. (coord.), *Noul Cod de procedură civilă, comentat şi adnotat,* vol. I, ed. a II-a, art. 1-526, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016;

Clipa, C., *Drept administrativ. Teoria funcţiei publice, (II) Noţiunea de funcţie publică şi categoria de funcţionar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcţionarilor publici,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013;

Clipa, C., *Drept administrativ. Teoria funcţiei publice,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;

Coman-Kund, L., *Administraţia publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2005;

Coman-Kund, F., Coman-Kund, L., *Drept administrativ, Sinteze teoretice şi exerciţii practice,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Constantinescu, M., Deleanu, I., Iorgovan, A., Muraru, I., Vasilescu, F., Vida, I., *Constituţia României comentată şi adnotată*, Regia Autonomă Monitorul Oficial Bucureşti, 1992;

Constantinescu, M., Iorgovan, A., Muraru, I., Tănăsescu, E.S., *Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Constantinescu, M., Muraru, I., *Drept parlamentar,* Ed. Gramar, Bucureşti, 1994;

Constantinescu, M., Muraru, I., Iorgovan, A., *Revizuirea Constituţiei României – Explicaţii şi comentarii,* Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, Notă explicativă;

Corbeanu, I., *Drept administrativ,* ed. a 2-a, ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010;

Costea, I.M., *Curs de drept financiar,* ed. a 2-a revăzută şi adăugită, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015;

David, R., Jauffret-Spinosi, C., *Les grands systèmes de droit contemporains,* 10-ème ed. Précis, Dalloz, Paris, 1992;

Deaconu, Şt. (coord.), Muraru, I., Tănăsescu, E.S., Barbu, S.G., *Codex constituţional. Constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene,* vol. I, Ed. Monitorul Oficial, Bucureşti, 2015;

Deaconu, Şt., *Drept constituţional,* ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013;

Debbasch, C., *Institutions et droit administratif,* t. 2, L'action et le contrôle de l'administration, 5^e éd. refondue, P.U.F., 1999;

Deleanu, I., Deleanu, S., *Jurisprudența și revirimentul jurisprudențial,* Ed. Universul Juridic, București, 2013;

Deleanu, I., *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat,* Ed. C.H. Beck, București, 2006;

Deleanu, I., *Justiția constituțională,* Ed. Lumina Lex, București, 1995;

Deleanu, I., *Tratat de procedură civilă, vol. I,* ediție revăzută, completată și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2013;

Deviller, J.M., *Cours de droit administratif,* Montchrestien, 6^ème édition, 1999;

Diaconu, N., *Dreptul Uniunii Europene. Partea specială. Politicile comunitare,* Ed. Lumina Lex, București, 2007;

Dicționarul Explicativ al Limbii Române, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București, 1975;

Dima, B., *Conflictul dintre palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern și președinte în România postcomunistă,* Ed. Hamangiu, București 2014;

Dissescu, C., *Curs de drept public român*, vol. III, *Dreptul administrativ*, Stabilimentul Grafic IV Socec, București, 1891;

Dissescu, C.G., *Curs de drept public român,* 1890;

Djuvara, M., *Drept și sociologie,* București, 1936;

Drago, R., *Science administrative. Les cours de droit,* Paris, 1980;

Dragoș, D.C., *Legea contenciosului administrativ, Comentarii și explicații,* ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009;

Drăganu, T., *Actele juridice și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit legii nr. 1/1967,* Ed. Dacia, Cluj, 1970;

Drăganu, T., *Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar,* vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1997;

Drăganu, T., *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar,* vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998;

Dreyfus, F., d'Arcy, F., *Les institutions politiques et administratives,* Paris, Economica, 4^ème éd., 1993;

Drosu Șaguna, D., *Drept bancar și valutar,* Universitatea din București, Facultatea de Drept, București, 1991;

Drosu Șaguna, D., *Drept financiar public,* ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2012;

Du Pasquier, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, Sirey, 1937, Paris;

Duculescu, V., Călinoiu, C., Duculescu, G., *Constituția României – comentată și adnotată,* Ed. Lumina Lex, București, 1997;

Duverger, M., *Les Constitutions de la France,* P.U.F., Paris, 2004;

Feurdean, C.C., *Secretarul unității administrativ-teritoriale,* teză de doctorat, Universitatea București, 2014;

Forges, J.M. de, *Les institutions administratives françaises,* P.U.F., Paris, 1989, 2^e éd;

Fuerea, A., *Drept comunitar european. Partea generală,* Ed. All Beck, București, 2003;

Geneza Constituției României 1991, Lucrările Adunării Constituante, Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998;

Ghimpu, S., Ştefănescu, I.T., Beligrădeanu, Ş., Mohanu, G., *Dreptul muncii,* Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978;

Giurgiu, L., Segărceanu, A.,. Rogoveanu, C.H, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Sylvi, Bucureşti, 2001;

Gusti, D., *Curs de etică,* Universitatea Bucureşti, 1931-1932;

Hardy, G., *La fonction publique européenne,* Lausanne, 1961, Imprimerie C. Risold & Fils;

Hofmann, H.C.H., Schneider, J.P., Ziller, J., Dragoş, D.C., *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016;

Iancu, G., *Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Iancu, Gh., *Sistemul electoral,* Ed. C.H. Beck, ed. a II-a, Bucureşti, 2006;

Ionescu, C., *Constituţia României, comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010;

Ionescu, C., *Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată, cu dezbateri parlamentare,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Ionescu, C., *Principii fundamentale ale democraţiei constituţionale,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997;

Ionescu, C., *Regimul politic în România,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002;

Ionescu, C., *Regimuri politice contemporane,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Ionescu, C., *Tratat de drept constituţional contemporan,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Ionescu, R., *Drept administrativ*, Bucureşti, 1970;

Iorgovan, A., Constantinescu, M., Muraru, I., Vida, I., Deleanu, I., Iorgovan, A., Vasilescu, F., *Constituţia României comentată şi adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992;

Iorgovan, A., *Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei,* Bucureşti, 1983;

Iorgovan, A., *Noua lege a contenciosului administrativ, geneză şi explicaţii,* Ed. Roata, Bucureşti, 2004;

Iorgovan, A., *Odiseea elaborării Constituţiei – Fapte şi documente, oameni şi caractere. Cronică şi explicaţii, dezvăluiri şi meditaţii,* Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu-Mureş, 1998;

Iorgovan, A., *Tratat de drept administrativ*, ed. a III-a, restructurată, revăzută şi adăugită, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001;

Iorgovan, A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a , Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Iovănaş, I., *Dreptul administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977;

Jurisprudenţa Secţiei de contencios administrativ şi fiscal pe anul 2005, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2006;

Kelsen, H., *Doctrina pură a dreptului,* Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000;

Kund, L.C., *Administraţia publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2005;

Laroque, M.S., *La tutelle administrative*, Paris, 1930;

Laubadère, A. de, Venezia, J.C., Gaudemet, Y., *Traité de droit administratif,* t. I, 14e éd., LGDJ, Paris, 1996;

Lazăr, I., *Dreptul finanțelor publice, vol. I, Drept bugetar,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Lazăr, I., *Dreptul Uniunii Europene în domeniul concurenței,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016;

Lazăr, R.A., *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Letourneur, *Quelques réflexions sur la codifications du droit administratif,* Mélanges Juillot de la Marandiera, 1964;

Losano, M.G., *Marile sisteme juridice. Introducere în dreptul european şi extraeuropean,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Manda, C., *Drept administrativ, Tratat elementar,* ed. a V-a revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Manda, C., *Drept administrativ, Tratat elementar,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001;

Manolache, O., *Drept comunitar*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Mastacan, O., *Răspunderea penală a funcționarilor publici,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008;

Mâță, D.C., *Drept administrativ, Noțiuni generale. Organizarea administrației publice. Funcția publică şi funcționarul public,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016;

Mihăilescu, M.E., *Drept administrativ. Partea generală. Curs universitar,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2016;

Mihăilescu, M.E., *Instituții administrative europene,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017;

Molcuț, E., Oancea, D., *Drept privat roman,* Casa de Editură şi Presă Şansa SRL, Bucureşti, 1995;

Muraru, I., Constantinescu, M., *Curtea Constituțională a României,* Ed. Albatros, Bucureşti, 1997;

Motica, R.I., Mihai, G., *Teoria generală a dreptului*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001;

Muraru, I., Tănăsescu, E.S., (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Muraru, I., Constantinescu, M., *Drept parlamentar românesc,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005;

Muraru, I., Constantinescu, M., Tănăsescu, E.S., Enache, M., Iancu, G., *Interpretarea Constituției. Doctrină şi practică.* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Muraru, I., Tănăsescu, E.S., *Drept constituțional şi instituții politice,* vol. II, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009;

Muraru, I., Tănăsescu, S.E., *Drept constituțional şi instituții politice,* vol. I, ed. a XII-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Neagu, I., Damaschin, M., *Tratat de procedură penală, Partea generală, în lumina noului Cod de procedură penală,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Nedelcu, I.M., *Drept administrativ şi elemente de ştiința administrației,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009;

Negoiță, A., *Drept administrativ şi ştiința administrației*, Bucureşti, 1981;

Negoiță, A., *Drept administrativ şi ştiința administrației,* Ed. Atlas Lex, Bucureşti, 1993;

Negoiță, A., *Ştiința administrației*, Ed. Didactică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1977;

Negoiță, Al., *Drept administrativ*, Ed. Sylvi, Bucureşti, 1996;

Negulescu, P., *Principes de droit international administratif. Extrait du Recueil des cours,* Lib. de Recueil, Sirey, Paris;

Negulescu, P., *Tratat de drept administrativ*, Ed. Marvan, Bucureşti, 1934;

Nicola, I., *Drept Administrativ*, Ed. Universităţii „Lucian Blaga" din Sibiu, 2007;

Nicola, I., *Managementul serviciilor publice locale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Nicolae Văcăroiu, România, Jocuri de interese, Carte interviu de Gheorghe Smeoreanu, Ed. Intact, Bucureşti, 1998;

Nicolae, M., *Drept civil. Teoria generală. Vol. I. Teoria dreptului civil.* Ed. Solomon, Bucureşti, 2017;

Orlov, M. (coord.), *L'organisation de l'administration publique locale en Moldavie*, Editions universitairs européennes, 2016, ISBN 978-639-52628-8;

Orlov, M., Balacciu, Şt., *Drept administrativ,* Chişinău, 2005;

Oroveanu, M.T., *Elemente ale ştiinţei administraţiei de stat,* Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1982;

Oroveanu, M.T., *Introducere în ştiinţa administraţiei de stat,* Bucureşti, Ed. Enciclopedică Română, 1975;

Oroveanu, M.T., *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Ed. Cerma, Bucureşti, 1998;

Pactet, P., *Institutions politiques. Droit constitutionnel,* Masson, Paris, Milano, Barcelona, Bon, 1992;

Pactet, P., *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 13ème éd., Masson, 1994;

Parlagi, A.P., *Dicţionar de administraţie publică,* Ed. Economică, Bucureşti, 2000;

Parades, S. M. de, *Curso de direcho administrativo espaniol,* Madrid, 1914;

Petrescu, R.N., *Drept administrativ,* Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004;

Petrescu, R.N., *Drept administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Plantey, A., Loriot, F., *Fonction publique internationale,* C.N.R.S. Editions Paris, 2005;

Podaru, O., Chiriţă, R., Păsculeţ, I., *Regimul juridic al contravenţiilor. O.G. nr. 2/2001, comentată,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017;

Popa, E., *Autonomia locală în România,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999;

Popa, N., Eremia, M.C., Cristea, S., *Teoria generală a dreptului,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Popa, N., Eremia, M.C., Cristea, S., *Sistemul dreptului* în *Teoria generală a dreptului,* ed. a II-a revăzută şi adăugită, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Popa, N., *Teoria generală a dreptului,* Ed. Actami Bucureşti, 1994;

Popa, N., *Teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002;

Popa, N., *Teoria generală a dreptului*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Popescu, C.L., *Autonomia locală şi integrarea europeană,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999;

Popescu, S., *Teoria generală a dreptului,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Postelnicu, R.P., *Statutul funcţionarilor publici*, Ed. Universităţii Carol Davila, Bucureşti, 2007;

Preda, M., *Autorităţile administraţiei publice şi sistemul constituţional român,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999;

Preda, M., *Curs de drept administrativ*, Ed. Calistrat Hogaş, Bucureşti, 1996;

Preda, M., *Drept administrativ, Partea generală*, ed. revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Preda, M., *Drept administrativ, Partea specială,* ed. revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001;

Preda, M., *Tratat de drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1996;

Predescu, B.M.C., Predescu, I., Roibu, A., *Principiul subsidiarității,* R.A. Monitorul Oficial, Bucureşti, 2001;

Prelot, M., Boulouis, J., *Institutions politiques et droit constitutionnel,* Dalloz, 1972;

Prisăcaru, V., *Tratat de drept administrativ român. Partea generală,* ed. a III-a revăzută şi adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Prisăcaru, V., *Tratat de drept administrativ*, Ed. All, Bucureşti, 1996;

Rivero, J., *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif*, EDCE, nr. 9;

Rivero, J., Waline, J., *Droit administratif*, 18ème éd., Précis, Dalloz, 2000;

Rousseau, J.J., *Du contract social,* Paris, 1996;

Salon, S., Savignac, J.C., *La fonction publique,* Ed. Sirey, 1985;

Santai, I., *Drept administrativ şi ştiința administrației*, vol. I, Ed. Universității „Lucian Blaga", Sibiu, 2002;

Santai, I., *Drept administrativ şi ştiință administrativă,* Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1998;

Sauron, J.L., *L'administration française et l'Union Européenne,* La documentation Française, Paris, 2000;

Săraru, C.S., *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016;

Schwarze, J., *Droit administratif européen,* vol. I, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Bruylant, 1994;

Stancu, R., *Norma juridică,* Ed. Tempus, 2002;

Stănescu, V., *Dreptul la tăcere,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Stănescu, V., *Elogiul iubirii,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016;

Stănescu, V., *Spațiul public,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Stirn, B., Aguila, Y., *Droit public français et européen,* Ed. Dalloz, Paris, 2014;

Stratan, V.I., *Autonomie locală şi subsidiaritate în dreptul francez şi în dreptul român,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Şandru, M., Banu, M., Călin, D., *Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept ale Uniunii Europene şi experiențe ale sistemului român de drept,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013;

Ştefănescu, I.T., *Modificările Codului muncii – comentate, O.U.G. nr. 65/2005,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005;

Ştefănescu, I.T., *Tratat teoretic şi practic de dreptul muncii,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Tarangul, E.D., *Tratat de drept administrativ român,* Cernăuți, Tipografia Glasul Bucovinei, 1944;

Teodorescu, A., *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu SA, Bucureşti, 1929, vol. I;

Titulescu, N., *Drept civil,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Tomescu Bezeriță, L., *Tutela administrativă. Comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență,* Ed. Bren, Bucureşti, 2014;

Tomescu, C.R., *Raporturile dintre Guvern şi Parlament,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012;

Trăilescu, A., *Actele administrației publice locale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002;
Trăilescu, A., *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;
Trăilescu, A., *Drept administrativ,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;
Trăilescu, A., *Drept administrativ,* ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;
Țiclea, A., *Dreptul public al muncii,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2010;
Ulpianus, *Libro I Institutionum,* D,1.1.1.2.;
Vasilescu, B., *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;
Vătăman, D., *Uniunea Europeană. Ghid practic de specialitate,* Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2015;
Vedel, G., Delvolvé, P., *Droit administratif*, PUF, Paris, 1980;
Vedinaş, I.L., *Statutul polițistului local,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2017;
Vedinaş, V., Ciochină, D., *Apel la demnitate şi normalitate,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;
Vedinaş, V., Călinoiu, C., *Statutul funcționarului public european,* Ed. Universul Juridic, ed. a II-a, Bucureşti, 2007;
Vedinaş, V., *Drept administrativ şi instituții politico-administrative,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;
Vedinaş, V., *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti 2006;
Vedinaş, V., Godeanu, T.N., Constantinescu, E., *Dicționar de drept public. Drept constituțional şi drept administrativ,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;
Vedinaş, V., *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, comentată*, ed. a III-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004;
Vedinaş, V., *Orgii procedurale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;
Vedinaş, V., *Sluțirea democrației,* Bucureşti, 2006, ISBN 10 973-0-04495-3; ISBN-13 978-973-0-04495-0 şi vol. II, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2008;
Vedinaş, V., *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999), Comentarii, legislație, doctrină şi jurisprudență,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016;
Vedinaş, V., *Statutul funcționarilor publici,* Ed. Nemira, Bucureşti, 1998;
Vedinaş, V., *Statutul juridic al funcționarului public parlamentar,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2006;
Vermeulen, J., *Statutul funcționarilor publici*, Bucureşti, Institutul de Arte Grafice „Vremea", 1933;
Vida, I., *Legistică formală, introducere în tehnica şi procedura legislativă,* ed. a IV-a, Bucureşti, 2010;
Vida, I., *Puterea executivă şi administrația publică*, R.A. Monitorul Oficial Bucureşti, 1994;
Vrabie, G., Bălan, M., *Organizarea politico-etatică a României,* Institutul European, Iaşi, 2004;
Vrabie, G., *Drept constituțional şi instituții politice,* vol. I, Ed. Cugetarea, ed. a IV-a, Iaşi, 1997;
Waline, M., *Précis de droit administratif,* Éd. Montchrestien, Paris, 1970;
Ziller, J., *Administrations comparées, Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze,* Montchrestien, Paris, 1993;
Zlătescu, V.D., *Panorama marilor sisteme contemporane de drept,* Ed. Continent XXI, Bucureşti, 1994.

II. STUDII, ARTICOLE

Alexandru, I., *Administrația și puterea politică,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003;

Alexandru, I., *Considerații privind necesitatea modernizării administrației,* în Revista de Drept Public nr. 2/2007;

Alexandru, I., *Da, prioritară este adoptarea unui Cod de procedură administrativă, nu a unui Cod administrativ!,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016;

Alexandru, I., *Evoluția dreptului în perspectiva integrării europene,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative,* Caietul Științific nr. 7/2005, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu";

Alexandru, I., *Necesitatea dezbaterii publice a direcțiilor de reformare a instituțiilor statului,* în Palatul de Justiție nr. 10/2012;

Alexandru, I., *Reflecții privind evoluțiile contemporane ale democrației constituționale,* în Revista de Drept Public nr. 3/2006;

Alexandru, I., *Scopul revizuirii Constituției: consolidarea democrației,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014;

Alexandru, I., *Un punct de vedere privind izvoarele disfuncțiilor în exercițiul democrației constituționale,* în Duțu, M., Dănișor, D.C., Dogaru, I. (coord.), *O viață dedicată dreptului*, Ed. Academiei, Bucureşti, 2015;

Alexe, I., *Principiul neutralității politice în privința numirii înalților funcționari publici*, în E. Bălan, C. Iftene (coord.), *Administrația și puterea politică – tendințe și evoluții în spațiul public european,* Ed. Comunicare.ro, Bucureşti, 2013;

Alexe, I., *Situația extraordinară – temei sau pretext pentru puterea executivă de a reglementa în domenii rezervate legii?,* în Bălan, E., Iftene, C., Văcărelu, M. (coord.), *Administrația publică în situații de criză*;

Alexe, I., *Considerații referitoare la Decizia nr. 55/2014 a Curții Constituționale a României și la statutul juridic al unor înalți funcționari publici,* în Curierul Judiciar nr. 3/2014;

Alexe, I., *Mobilitatea înalților funcționari publici – modalitate de modificare sau de încetare a raporturilor de serviciu?,* în Revista de Drept Public nr. 4/2009;

Alexe, I., *Prefectul și subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituției României*, în Curierul Judiciar nr. 10/2014;

Alexe, I., *Statutul actual al prefectului. Modificări recente. Perspective,* comunicare susținută la Sibiu în luna mai 2013, în cadrul Sesiunii de comunicări științifice organizată de Institutul de Drept Public și Științe Administrative al României și Universitatea Româno-Germană din Sibiu;

Akkermans, P., Goudappel, F., *Le régime politique des Pays-Bas,* în Vrabie, G. (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002;

Álvarez, L.O., *Le régime politique de l'Espagne,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002;

Amzulescu, M., *Procesul de revizuire a Constituției,* în Revista de Drept Public nr. 3/2003;

Andreescu, M., *Receptarea principiului supremației Constituției și a consecințelor acestuia în noile Coduri penale,* în Dreptul nr. 8/2016;

Anghel, I.M., *Reflecții asupra unor texte din Constituția revizuită*, în Revista de Drept Public nr. 2/2004;

Anghel, I.M., *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană putea fi ratificat şi fără a se ocoli verificarea constituționalității lui,* în Revista de Drept Public nr. 2/2005;

Apostol Tofan, D., *Angajarea răspunderii Guvernului*, în Revista de Drept Public nr. 1/2003;

Apostol Tofan, D., *Despre natura juridică şi regimul juridic aplicabil ordonanțelor Guvernului,* în Revista de Drept Public nr. 1/1995;

Apostol Tofan, D., *Raporturile constituționale dintre autoritățile publice,* în Studii de drept românesc nr. 1-2/2003;

Apostol Tofan, D., *Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor*, în Revista de Drept Public nr. 2/2001;

Apostol Tofan, D., *Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006;

Apostol, D., *Despre natura juridică şi regimul juridic aplicabil Ordonanțelor de Guvern*, în Revista de Drept Public nr. 1/1995;

Apostol Tofan, D., *Codificarea procedurii administrative,* în Bălan, E., Iftene, C., Văcărelu, M. (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă*, Ed. Wolters Kluwer Bucureşti, 2016;

Apostol Tofan, D., *Controlul judecătoresc asupra decretelor președintelui României din perspectiva jurisprudenței recente a Curții Constituționale,* în Bălan, E., Iftene, C., Văcărelu, M. (coord.), *Administrația publică în situații de criză,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2015;

Apostolache, M.A., *Statutul viceprimarului,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Apostolache, M.C., *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011;

Apostolache, M.C., *Considerations regarding the unconstitutionality of article 55[1] and 99[1] of the law on local public administration,* în Juridical tribune, vol. 7, Issue 1, June 2017;

Apostolache, M.C., *The legal liability of local elected officials and civil servants in the view of Law no. 140/2017: Aspects regarding the content and unconstitutionality oh the regulation,* în Journal of Law and Administrative Sciences no. 7/2017;

Apostolache, M.C., *Administrația publică locală în sistemul administrativ românesc şi european*, în *Tendințe actuale în dreptul public. Analiză juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Apostolache, M.A., *Relevanța actuală a revizuirii Constituției,* în *Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Apostolache, M.C., *Critici de neconstituționalitate asupra O.U.G. nr. 55/2014 pentru reglementarea unor măsuri în domeniul administrației publice locale,* volumul – *Constituția şi societatea contemporană,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Apostolache, M.C., *Revizuirea normelor constituționale privitoare la administrația publică locală în viziunea Curții Constituționale a României,* în *Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică și filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Arnold, R., *Democratie formelle et democratie substantielle,* în Cochințu, I., Enache, M. (coord.), *In Honorem Ioan Vida. Reforma statului în cadrul democrației constituționale,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017;

Bădescu, M., *La notion de sanction dans le droit avec application speciale dans le droit international public,* articol apărut în coord. Călinoiu, C., *La science du droit,* Ed. V.I.S. Print, Bucureşti, 2004;

Bălan, E., *Funcția de utilitate publică. Funcționar public asimilat. Situația notarului public,* în Bălan, E., Iftene, C., Văcărelu, M., Troanță, D., *Funcția publică. Statut, Integritate, Administrare*;

Bajdechi, A., Sârbu, Ş.-M., *Referendumul național inițiat de Preşedintele României – între conflict şi mediere,* în Revista de Drept Public nr. 1/2017;

Balacciu, Ş., *Necesitatea existenței procedurii administrative,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene. Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 7/2005, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Banu, C.M., Călin, D., Şandru, D.M., *Concedieri colective în cazul insolvenței societății comerciale şi efectul direct orizontal al unei directive. Două hotărâri ale instanțelor române în context european,* în Revista Română de Drept European nr. 3/2014;

Bălan, E., *Instituția prefectului în sistemul administrației publice din România,* în Dreptul nr. 8/1997;

Bălan, E., *Ombudsmanul şi buna administrare. O perspectivă asupra situației României,* în Revista de Drept Public nr. 1/2016;

Bălan, E., *Teze şi antiteze privind proiectul Codului administrativ al României,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016;

Beligrădeanu, Ş., *Considerații – critice – asupra unei viziuni administrative învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici,* în Revista Română de Drept Privat nr. 6/2010;

Beligrădeanu, Ş., *Considerații asupra raportului juridic de muncă al funcționarilor publici, precum şi în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă şi o nouă viziune monistă asupra dreptului muncii,* în Dreptul nr. 8/2010;

Beligrădeanu, Ş., *Considerente – teoretice şi practice – în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* în Dreptul nr. 2/2000;

Beligrădeanu, Ş., Ştefănescu, I.T., *Considerații referitoare la unele dispoziții în legătură cu salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cumulul pensiei cu salariul, cumulul de funcții şi la negocierea colectivă înscrise în Legile nr. 330/2009 şi 329/2009, precum şi în Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 1/2010,* în Dreptul nr. 4/2010;

Beligrădeanu, Ş., Ştefănescu, I.T., *Răspunderea civilă reciprocă între părțile raportului – contractual – de serviciu al funcționarului public,* în Dreptul nr. 4/2009;

Beligrădeanu, Ş., *Jurisdicția muncii versus contenciosul administrativ,* în Dreptul nr. 2/2016, p. 83;

Bercu, A.M., Chelaru, E., *Sisteme administrative publice locale din țările Uniunii Europene în contextul descentralizării,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009;

Benke, K., *Controlul constituționalității tratatelor internaționale în unele state europene şi în România,* în Dreptul nr. 9/2006;

Bîrsan, G., Georgescu, B., *Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006;

Brad, I., *Inadmisibilitatea promovării prin ordonanță de urgență a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului,* în Dreptul nr. 7/2006;

Bulai, C., *Problema vidului legislativ în jurisprudența Curții Constituționale a României,* în Revista de Drept Public nr. 2/2000;

Carp, R., *Adunarea constituantă, o soluție pentru reforma sistemului constituțional românesc,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008;

Carp, R., *Limitele Constituției. Noi evoluții normative şi mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităților publice,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004 şi în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Carp, R., *Strategii şi propuneri de reformă a administrației publice în perspectiva integrării europene,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006;

Cărăuşan, M., Alexandru, I., *Considerații asupra tezelor prealabile ale proiectului de Cod administrativ*, în Dreptul nr. 12/2016;

Cernea, E., *Apariția principiului separației puterilor în dreptul românesc,* în Revista de Drept Public nr. 1/1999;

Ciobanu, A.M.I., Ştefan A.N., *Grațierea individuală a persoanelor fizice: considerații asupra prerogativei Preşedintelui României, prevăzută de art. 94 lit. d) din Constituția României, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 2/2015;

Ciobanu, D., Vasile, A., *Considerații teoretice şi practice privitoare la validarea mandatului de consilier local,* în Revista de Drept Public nr. 1/2016;

Ciorăscu, F., Gălățanu, C.Gh., *Conceptul de putere discreționară în administrația publică,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 7/2005, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Ciriello, P., *Le régime politique de l'Italie,* în Vrabie, G. (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002;

Clipa, C., *Caracterul obligatoriu al actului administrativ de numire într-o funcție publică şi stabilitatea pe post a funcționarului public – corelații necesare,* în Revista de Drept Public nr. 4/2010;

Clipa, C., *Considerații asupra disputelor doctrinare referitoare la natura raportului de serviciu. O confruntare a orgoliilor sau o polemică fără miză? Consecințele numirii funcționarilor publici prin act administrativ unilateral,* în Revista de Drept Public nr. 3/2011;

Clipa, C., *Note, observații şi reflecții asupra unor teze prealabile adoptării unui Cod administrativ în România,* în Dreptul nr. 12/2016;

Clipa, C., *Funcția publică şi contractul. Perspectivele unei abordări nuanțate asupra naturii izvorului raportului juridic de serviciu,* în lucrarea Bălan, E., Iftene, C., Văcărelu, M., Troanță, D. (coord.), *Funcția publică: Statut, Integritate, Administrare,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016;

Constantinescu, M., *Conținutul ordonanței de urgență a Guvernului,* în Dreptul nr. 8/1998;

Constantinescu, M., Vida, I., *Promulgarea legii,* în Dreptul nr. 9/2000;

Criste, M., *Deciziile interpretative ale Plenului Curții Constituționale,* în Dreptul nr. 5/1995;

Dănișor, D.C., *Modificarea Constituției: o formă fără fond?,* în Revista de Drept Public nr. 2/2013;

Deaconu, Ş., *Bună guvernare şi descentralizare,* în Revista de Drept Public nr. 3/2003;

Deaconu, Ş., *La reforme de l'administration publique – facteur necessaire de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne*, în Călinoiu C. (coord.), *La science du droit, Realités et perspectives,* (Collections d'études dediés au Professeur dr. Victor Duculescu, V.I.S. Print, Bucureşti, 2004);

Deaconu, Ş., Damcali, A., *Rolul Curții Constituționale de garant al respectării procedurii de alegere a Preşedintelui României – Experiența anului 2014,* în Revista de Drept Public nr. 4/2014;

Deaconu, Ş., *Protecția minorităților naționale în România*, în Analele Universității Bucureşti, 2002-II, aprilie-iunie;

Deaconu, Ş., *Răspunderea penală a membrilor Guvernului,* în Dreptul nr. 1/2007;

Deaconu, Ş., *Reformă şi contrareformă*, în Curierul Judiciar nr. 6/2014;

Deleanu, I., *Loialitatea în perspectiva noului Cod de procedură civilă,* în Dreptul nr. 12/2012;

Deleanu, I., *Obligativitatea deciziilor Curții Constituționale,* în Revista de Drept Public nr. 1/2000;

Deleanu, I., *Revizuirea Constituției. Temele revizuirii,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003;

Deleanu, I., *Unele observații cu privire la constituționalitatea ordonanțelor de urgență,* în Curierul Judiciar nr. 6/2006;

Delpérée, F., *Le régime politique de la Belgique,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002;

Diaconu, N., *Fundamentarea priorității normelor juridice internaționale de protecție a drepturilor omului,* în M. Apostolache (coord.), *Constituția şi societatea contemporană*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Dima, B., *Semiprezidențialismul românesc postdecembrist între dispozițiile constituționale şi practica politică,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009;

Dimitriu, R., *Perspectivă privind obiectul dreptului muncii şi delimitarea acestuia de alte ramuri de drept,* în Dreptul nr. 3/2014;

Dragoş, D.C., *Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale,* în Dreptul nr. 10/2001;

Dragodan, A., *Legalitatea şi oportunitatea actelor autorităților administrației publice locale descentralizate,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009, *Descentralizarea. Prezent şi perspective în contextul transformărilor din administrația publică românească*;

Drăganu, T., *O infracțiune controversată: înalta trădare,* în Curierul Judiciar nr. 12/2003;

Drăghici, A., *Instituția suspendării raporturilor juridice de serviciu ale funcționarilor publici în lumina reglementărilor Legii nr. 188/1999 republicată,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe*

juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu";

Duculescu, V., *Legitimitatea politică şi raporturile dintre instituţiile statului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008;

Duţu, M., *Consideraţii referitoare la oportunitatea, posibilitatea şi particularităţile jurisdicţiilor specializate în materie de mediu,* în Dreptul nr. 1/2013;

Duţu, M., *Cultura juridică şi rolul său în statul de drept,* în Dreptul nr. 10/2015;

Duţu, M., *Faţetele teoretice ale fenomenului juridic. Dreptul ca doctrină, ştiinţă şi jurisprudenţă,* în Dreptul nr. 4/2014;

Duţu, M., *Reflecţii în legătură cu emergenţa, natura şi trăsăturile definitorii ale dreptului administrativ global,* în Dreptul nr. 7/2015;

Duţu, M., *Simplificarea – imperativ al modernizării şi ameliorării calităţii dreptului,* în Dreptul nr. 3/2015;

Egyed, A., *Relaţiile internaţionale ale autorităţilor administraţiei publice locale în contextul aderării la Uniunea Europeană,* în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu";

Enache, M., *Câteva consideraţii în legătură cu puterea executivă. Concept şi funcţionalitate,* în Dreptul nr. 9/1994;

Enache, M., *Ierarhia legilor şi evenimentele legislative care se produc între data intrării în vigoare şi data ieşirii din vigoare a legii,* în Dreptul nr. 7/2012;

Enache, M., *Parlamentul în Europa secolului al XX-lea,* în Dreptul nr. 11/2011;

Enache, M., *Raporturile constituţionale dintre Parlament şi Guvernul României,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016;

Enache, M., *Revizuirea Constituţiei* în Revista de Drept Public nr. 4/2011;

Enache, M., *Rolul Parlamentului în consolidarea democraţiei subsecvent adoptării Constituţiei României,* în Dreptul nr. 9/2011;

Enache, M., *Statutul membrilor Parlamentului European,* în Dreptul nr. 8/2012;

Enache, M., *Transpunerea directivelor Uniunii Europene în ordinea juridică a României. Principii ale dreptului Uniunii Europene şi experienţe româneşti,* în Dreptul nr. 4/2014;

Feurdean, C.C., *Raporturile secretarului unităţii administrativ-teritoriale cu autorităţile administraţiei publice locale,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009;

Feurdean, C.C., *Răspunderea secretarului unităţii administrativ-teritoriale,* Revista de Drept Public nr. 3/2013;

Frenţiu, G.C., *Competenţa de soluţionare a acţiunii în răspunderea primarului pentru prejudiciul cauzat bugetului de stat constatat prin actul de control al Curţii de Conturi,* în Dreptul nr. 7/2016;

Fuerea, A., *Privire de ansamblu asupra procesului de aderare a României la Uniunea Europeană,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003;

Fuerea, A., *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Aspecte procedurale,* în Revista de Drept Public nr. 2/2005;

Fuerea, A., *Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009,* în Revista de Drept Public nr. 4/2009;

Furtună, C., *Privire de ansamblu asupra legii privind instituţia prefectului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004;

Ghencea, F., *Descentralizarea şi deconcentrarea administrativă – principii de organizare a administraţiei publice locale,* în lucrarea *Reformele administrative şi*

judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu";

Gilia, C., *Franța, către a VI-a Republică?,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008;

Gilia, F.V., *Regimul incompatibilităților parlamentare în dreptul comparat,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011;

Gilia, F.V., *Considerații privind remanierea guvernamentală în sistemul constituțional românesc,* în Caietul Științific nr. 11/2008;

Gross, T., *Le régime politique de l'Allemagne,* în Vrabie, G. (coordonator), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002;

Guerard, S., *Introduction,* în lucrarea Vandelli, L., Guerard, S. (coord.), *L'impact de la crise économique sur les collectivités locales en Europe,* Institut Universitaire Varenne, 2017, ISSN 2491-1994, ISBN 978-2-37032-107-7;

Giurgiu, L., *Evoluții recente în procesul legislativ de modernizare a administrației publice românești, cu privire specială la controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative,* Caietul Științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006;

Giurgiu, L., Lazăr, R., *Rolul instanțelor judecătorești de contencios administrativ în statul de drept,* în Revista de Drept Public ianuarie-iunie 1998, nr. 1;

Godeanu, N., *Controlul exercitat de Consiliul Concurenței în legătură cu practicile anticoncurențiale,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016;

Goring, G., Rusu, I.E., *Mijloace de coerciție în dreptul polițienesc. Prezentare a mijloacelor de coerciție în sistemul de drept al landurilor federale germane,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008;

Iancu, Gh., *Unele aspecte critice referitoare la sistemul electoral român,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008;

Imbrescu, I., Imbrescu, E., *Discuții în legătură cu aspecte de procedură generate de actele administrative ale autorităților administrației publice locale care și-au produs efectele ori privesc eliberarea din funcție a viceprimarului sau a vicepreşedintelui de consiliu județean,* în Dreptul nr. 8/2012;

Ionescu, C., *Actele Guvernului, art. 108* în Revista de Drept Public nr. 4/2012;

Ionescu, C., *Constituția – concept și trăsături definitorii,* în Revista de Drept Public nr. 1/2001;

Ionescu, C., *De la conceptul de guvernare la practica bunei guvernări,* în Revista de Drept Public nr. 3/2011;

Ionescu, C., *Fundamente teoretice și legitimitatea delegării legislative,* în Revista de Drept Public nr. 4/2013;

Ionescu, C., *Mai este oportună revizuirea Constituției?*, în Curierul Judiciar nr. 6/2014;

Ionescu, C., *Unele reflecții pe marginea art. 111 din Constituția României, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 1/2011;

Iordache, A.M., *Actele și răspunderea președinților în state ale Uniunii Europene,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011;

Iorgovan, A., Apostol Tofan, D., *Delegarea legislativă în România. Analiză în raport cu statele occidentale*, în Revista de Drept Public nr. 1/2001;

Iorgovan, A., *Din nou despre revizuirea Constituției (Teze şi antiteze)*, în Revista de Drept Public nr. 2/2004;

Iorgovan, A., *Regimul juridic al decretelor prezidențiale şi al răspunderii Preşedintelui pentru emiterea acestora,* în Revista de Drept Public nr. 1/2005;

Iorgovan, A., *Revizuirea Constituției şi bicameralismul,* în Revista de Drept Public nr. 1, ianuarie-iunie 2001;

Kund, F.C., *Considerații privind referendumul local în România,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004;

Kund, F.C., *Supremația Constituției şi prioritatea dreptului comunitar,* în *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice*, Caietul Ştiințific nr. 8, Sibiu, 2006, Ed. Burg;

Kund, L.C., *Aspecte teoretice şi practice privind secretul votului, în cazul adoptării hotărârilor referitoare la persoane, de către consiliile locale şi județene,* în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Kund, L.C., *Reflecții privind controlul administrativ al actelor autorităților administrației publice locale,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009;

Lazăr, C., *Schimbările aduse în structura instituțională a Uniunii Europene prin Tratatul de la Lisabona,* în Dreptul nr. 10/2010;

Lazăr, R.A., *Relația legalitate-oportunitate în statul de drept*, în Curierul Judiciar nr. 9/2003;

Leş, I., *Reformă şi antireformă în învățământul juridic românesc,* în Dreptul nr. 7/2016;

Maus, D., *Revizuirea constituțională în țările Uniunii Europene,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013;

Maus, D., prefață la lucrarea J.L. Sauron, *L'administration française et l'Union Européenne, La documentation française,* Paris, 2000;

Miu, C., *Excesul de putere în activitatea primarului,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006;

Miulescu, N., *Administrația publică din România în contextul politicii regionale europene,* în *Realități şi perspective ale procesului de integrare a României în Uniunea Europeană,* Caietul Ştiințific nr. 10/2008;

Modeen, T., *Le régime politique de la Finlande,* în Vrabie, G. (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002;

Molcuț, E., Ciutacu, I., Axente, A.M., *Specificul sistemului de drept privat roman,* în Revista de Drept Public nr. 4/2012;

Molcuț, E., *Despre separațiunea puterilor statului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2003;

Moldovan, O.C., *Mutații produse asupra statutului juridic al prefectului prin Ordonanța de Urgență nr. 179/2005 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 340/2004,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Moțiu, E.I., *Autoritățile administrației centrale autonome, în lumina Constituției și a legislației în vigoare,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008;

Moțiu, E.I., *Trăsăturile caracteristice autorităților administrative autonome,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008;

Muraru, I., *Cu privire la necesitatea revizuirii Constituției și oportunitatea înfăptuirii ei. Un punct de vedere*, în Curierul Judiciar nr. 6/2014;

Muraru, I., Popa, N., Tănăsescu, E.S., *Controlul anterior „a priori" [Art. 144 lit. a) din Constituție]*, în Revista de Drept Public nr. 2/2000;

Muraru, I., *Revizuirea Constituției, o acțiune de responsabilitate practică,* în Dreptul nr. 5/2014;

Nedelcu, I., Nedelcu, P.I., *Poliția administrativă. Analiză comparativă,* în Bălan, E., Iftene, C., Varia, G., Troanță, D., Văcărelu, M. (coord.), *Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014;

Nicola, I., *Autonomie locală sau centralism – privire critică asupra legislației,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative,* Caietul Științific nr. 6/2004, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu";

Nicola, I., *Considerații cu privire la aplicarea O.G. nr. 36/2002 privind impozitele și taxele locale și a legislației complementare,* în Revista de Drept Public nr. 1/2003;

Nicola, I., *Considerații cu privire la proiectul legii de modificare și completare a Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative,* Caietul Științific nr. 8/2006, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu";

Nicola, I., *Considerații privind regionalizarea,* în Revista de Drept Public nr. 2/2013;

Nicola, I., *Guvernarea prin adoptarea excesivă a ordonanțelor,* în Caietul Științific nr. 11/2009;

Nicola, I., *Reflecții asupra modificărilor legislative în materia alegerii și constituirii autorităților administrației public locale,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008;

Nicolae, M., *Noul Cod civil și drepturile speciale,* în volumul *Reforma statală prin prisma noilor coduri juridice,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Nicu, A.L., *Considerații privind conceptul de primărie și fundamentul ei juridic*, în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene*, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", Ed. Burg, Sibiu;

Niculeanu, C., *Caracterizarea, natura juridică și efectele decretului prezidențial de grațiere individuală,* în Dreptul nr. 1/2007;

Nițu, D., *Imunitatea Preşedintelui României în dreptul penal,* în Dreptul nr. 2/2012;

O'Dowd, J., *Le régime politique de l'Irlande,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002;

Onete, C.P., *Considerații privind necesitatea deconcentrării administrativ-teritoriale, descentralizării și regionalizării României,* în Caietul Științific nr. 11/2009;

Oprican, M., *Unele aspecte privind trăsăturile generale ale procedurii angajării răspunderii Guvernului rezultate din jurisprudența Curții Constituționale*, în Revista de Drept Public nr. 3/2014;

Parlagi, A., *Normativitatea,* în Revista de Drept Public nr. 3/2014;

Pavel, N., *Reflecții privind reglementarea incompatibilităților membrilor Guvernului în Constituțiile române și în dreptul comparat,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016;

Petrescu, R.N., *Alegerea preşedintelui Consiliului județean în lumina modificărilor Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016;

Petrescu, R.N., *Discuții despre aleşii locali în lumina Legii nr. 393/2004,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 7/2005, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Petrescu, R.N., *Modificările aduse Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 179/2005,* în Revista de Drept Public nr. 1/2006;

Petrescu, R.N., *Considérations concernant le régime de l'autonomie locale en Roumanie,* în coord. C. Călinoiu, *La science du droit,* Realités et perspectives, (Collections d'études dediés au Professeur dr. Victor Duculescu), V.I.S. Print, Bucureşti, 2004;

Petrescu, R.N., *O nouă reglementare privind organizarea şi funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003;

Petrescu, R.N., *Probleme actuale ale administrației publice locale în România,* în Revista de Drept Public nr. 2/2002;

Podaru, O., *În căutarea autorului actului administrativ – eseu asupra competenței organelor administrative (I),* în Revista de Drept Public nr. 2/2008;

Podaru, O., *Noul Cod administrativ între detalii şi ansamblu. Câteva idei* în Dreptul nr. 12/2016;

Popa, N., *O carte despre valoarea cunoaşterii,* editorial în Revista de Drept Public nr. 3/2014;

Popescu, C.L., *Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului,* în Dreptul nr. 4/2006;

Popescu, I., Popescu, C.I., *Pledoarie pentru descentralizare, factor important al dezvoltării locale,* în Bălan, E., Iftene, C., Varia, G., Troanță, D., Văcărelu, M. (coord.), *Administrația publică – între misiuni şi constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice şi manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014;

Postelnicu, R.P., *Propuneri privind profesionalizarea funcției de prefect. Locul şi rolul prefectului în sistemul administrației publice din România,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003;

Preda, M., *Discuții în legătură cu natura juridică a prefectului şi prefecturii,* în Dreptul nr. 12/1992;

Preda, M., *Unele considerații privind descentralizarea serviciilor publice,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009;

Predescu, B.M.C., *Armonizarea legislativă – componentă a integrării europene,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Predescu, B.M.C., *Subsidiaritatea – Principiu funcțional al Uniunii Europene sau simplu instrument?,* în Duțu, M., Dănişor, D.C. (coord.), *Ion Dogaru, O viață dedicată dreptului,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015;

Puie, O., *Competența autorităților publice în domeniul adoptării actelor administrative,* în Dreptul nr. 8/2009;

Puie, O., *Controlul de tutelă administrativă exercitat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Contenciosul funcției publice şi al funcționarului public,* în Pandectele Române nr. 5/2007;

Puie, O., *Controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect asupra actelor administrative ale autorităților administrației publice locale în contextul Constituției revizuite, al Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale şi al Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004;

Puissochet, J.P., Legal, H., *Le principe de securité juridique dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes,* Cahiers du Conseil Constitutionnel, 11 dossier „Le principe de securité juridique", décembre, 2001;

Roghină, R.C., *Transplantul constituțional,* în Revista de Drept Public nr. 4/2012;

Roman, I.E., *Modificări aduse instituției prefectului prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, modificată prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției şi prin Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului,* articol apărut în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 7/2005, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Santai, I., *Codificarea administrativă, cerință a statului de drept şi a integrării europene a României,* în Revista de Drept Public nr. 1/2003;

Săraru, C.S., *Capacitatea autorităților/instituțiilor publice de a încheia contracte administrative,* în Dreptul nr. 1/2010;

Serediuc, T., *Principiul autonomiei locale între dimensiunea administrativă şi cea financiară,* Caietul Ştiințific nr. 11/2009;

Soare, D., *Discuții privind nelegalitatea unor ordine ale ministrului administrației şi internelor care reglementează naşterea, desfăşurarea şi stingerea raporturilor de serviciu ale polițiştilor şi ale altor categorii de personal,* în Dreptul nr. 9/2006;

Stănilă, S.I., *Câteva aspecte ale revizuirii Constituției României,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Stöger, K., *Le régime politique de l'Autriche,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2002;

Stoicu, N.M., *Rolul Curții Constituționale în menținerea echilibrului puterilor statului,* în volumul Cochințu, I., Enache, M. (coord.), *In honorem Ioan Vida. Reforma statului în cadrul democrației constituționale,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017;

Stângu, L., Doldur, C., *Controlul concret, „a posteriori" [art. 144 lit. c), actualul art. 146 lit. d) din Constituție],* în Revista de Drept Public nr. 2/2000;

Stegărescu, G.C., Orjan, M.T., *Constituția Principatelor Unite – Despre proiectul inedit de Constituție al Domnitorului Cuza,* în Revista de Drept Public nr. 3/2017;

Stoian, N.R., *Prefectul ca subiect de sezină a instanței judecătoreşti,* în Revista de Drept Public nr. 3/2014;

Stoian, N.R., *Suspendarea din funcție a primarului în condițiile Legii nr. 215/2001 – Legea administrației publice locale,* în Revista de Drept Public nr. 1/2003;

Szilagy, C., *Ministerele. Comentariu privind propunerea de Cod administrativ,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene,*

Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Szekely, C., *Rolul Curții Constituționale a României în raport cu alte autorități publice,* în M. Apostolache (coord.), *Constituția şi societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Şerban, D.D., *Despre necesitatea publicării deciziilor prim-ministrului în Monitorul Oficial al României,* în Curierul Judiciar nr. 1/2017;

Şerban, Barbu S., *Aspecte teoretice şi practice privind funcția publică în Uniunea Europeană,* în lucrarea Bălan, E., Iftene, C., Văcărelu, M., Troanță, D. (coord.), *Funcția publică. Statut, Integritate, Administrare,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016;

Şerban, D.D., *Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice,* în Dreptul nr. 8/2009;

Ştefănescu, I.T., *Considerații cu referire la autonomia dreptului muncii,* în Dreptul nr. 12/2012;

Ştefănescu, I.T., *Considerații referitoare la rolul sindicatelor şi al reprezentanților angajaților în desfăşurarea raporturilor de muncă,* în Dreptul nr. 1/2016;

Tănăsescu, E.S., *Despre revizuirea Constituției României,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014;

Tănăsescu, E.S., *Modernitatea Constituției din 1866,* în Revista de Drept Public nr. 3/2016;

Tănăsescu, E.S., *Politică şi Constituție,* în Revista de Drept Public nr. 2, iulie-decembrie 1999;

Tănăsescu, S., *Relația Curții Constituționale cu doctrina,* în Revista de Drept Public nr. 1/2016;

Tătuț, M., Păune, A., *Înțelesul termenului „locale" utilizat în Legea administrației publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 1/2007;

Tomescu, C., *Aspecte actuale din practica guvernamentală cu privire la angajarea răspunderii Guvernului,* Caietul Ştiințific nr. 11/2009;

Trăilescu, A., *Discuții privind limitele controlului Curții de Conturi în materia achizițiilor publice",* în Dreptul nr. 7/2015;

Trăilescu, A., Trăilescu, A.A., *Procedura atacării hotărârilor de validare sau de invalidare a mandatului consilierilor locali ori a consilierilor județeni,* în Dreptul nr. 1/2010;

Trăilescu, A., Trăilescu, A.A., *Unele observații şi propuneri în legătură cu procedura constituirii consiliilor locale,* articol apărut în Dreptul nr. 1/2011;

Tutunaru, M., *Unele considerații cu privire la legalitate, legitimitate şi conceptul de sistem constituțional în coordonatele actuale ale dreptului* în M. Apostolache (coord.) – *Constituția şi societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Udrişte, A.M., *Caracteristici ale autorităților autonome prin prisma legislației, doctrinei şi jurisprudenței,* în Revista de Drept Public nr. 3/2017;

Ungureanu, V.D., *Considerații privind noile reglementări ale funcției de prefect în contextul Legii nr. 161/2003,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003;

Uşvat, L.F., *Pro sau contra referendumului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008;

Varga, A., *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate,* în Revista de Drept Public nr. 2/2015;

Vasile, A., Imbrescu, I., *Considerații în legătură cu persoana care are competența de a deschide şedința de consiliu local,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008;

Vasilescu, B., *Controverse legate de competența prefectului de a exercita controlul de legalitate asupra dispozițiilor emise de președintele consiliului județean,* în Dreptul nr. 10/2011;

Văcăroiu, D., *Izvoarele dreptului roman – o abordare terminologică,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006;

Vedinaş, V., *Aspects of the privatization of public services*, articol publicat în revista *Juridical Tribune,* vol. II, issue 2, decembrie 2012;

Vedinaş, V., Bakîrci, D., *Principalele modificări aduse prin Legea nr. 286/2006 pentru modificarea şi completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 11/2006;

Vedinaş, V., *Câteva considerații cu privire la proiectul Legii de revizuire a Constituției,* în Revista de Drept Public nr. 3/2013;

Vedinaş, V., Ciochină, D., *Priorități ale revizuirii Constituției din perspectiva reglementării administrației publice,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013;

Vedinaş, V., *Delegarea în dreptul public. Considerații critice*, în lucrarea colectivă coordonată de Duțu, M., Dănişor, D.C., *O viață dedicată dreptului, Ion Dogaru,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015;

Vedinaş, V., *Considerații asupra Proiectului de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu" şi în Revista de Drept Public nr. 2/2006;

Vedinaş, V., Capră Andru, S., *Bazele constituționale ale dreptului la o bună administrare* în lucrarea colectivă *Dreptul la o bună administrare între dezbaterea doctrinară şi consacrarea normativă,* Ed. Comunicare.ro, Bucureşti, 2010;

Vedinaş, V., *Considerații referitoare la modificările şi completările aduse Statutului funcționarilor publici prin Legea nr. 161/2003,* în Dreptul nr. 10/2003;

Vedinaş, V., *Deontologia funcționarului public potrivit Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici,* în Revista de Drept Public nr. 1/2004;

Vedinaş, V., *Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici,* în Revista Română de Drept Privat nr. 5/2010;

Vedinaş, V., Duță, M., Vedinaş, I.L., *Sporul de salariu pentru titlul ştiințific de doctor. Aspecte controversate. Propuneri de lege ferenda,* în Dreptul nr. 1/2005;

Vedinaş, V., Duță, M., Vedinaş, I.L., *Unele aspecte privind aplicabilitatea prevederilor legale referitoare la indemnizația de dispozitiv. Concluzii rezultate din activitatea Curții de Conturi,* în Revista de Drept Public nr. 3/2014;

Vedinaş, V., *Este Curtea Constituțională o suprainstituție?,* în Palatul de Justiție nr. 10/2012;

Vedinaş, V., *Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ,* în Pandectele Române nr. 5/2011;

Vedinaş, V., Lazăr, R.A., *Controlul de constituționalitate al actelor administrative,* Revista Juridică nr. 3/2000;

Vedinaş, V., *Legea moralei sau morala legii (...) Politica şi administrația,* în Palatul de Justiție nr. 9/2013;

Vedinaş, V., Tomescu-Bezeriță, L., *Unele aspecte teoretice şi practice privind controlul exercitat asupra administrației publice locale,* în lucrarea *Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Vedinaş, V., Vedinaş, I.L., *Caznele legiferării sau despre codificarea dreptului administrativ,* în lucrarea Bălan, E., Troanță, D., Iftene, C., Văcărelu, M. (coord.), *Codificarea administrativă – abordări doctrinare şi cerințe practice*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018;

Vedinaş, V., Vedinaş, I.L., *Dreptul la identitate al minorităților naționale între drept şi abuz de drept,* în lucrarea *Europa în derivă, De la unitate în diversitate la diversitate fără unitate,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2016;

Vedinaş, V., Vedinaş, I.L., *Funcția publică: priorități legislative şi instituționale,* în volumul Bălan, E., Iftene, C., Văcărelu, M., Troanță, D. (coord.), *Funcția publică. Statut, Integritate, Administrare,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016;

Vedinaş, V., Moldovan, O.C., Niculescu, D.E., *Poate Curtea de Conturi a României să ceară suspendarea din funcție a unui primar?* în Curierul Judiciar nr. 5/2009;

Vedinaş, V., *Neconstituționalitatea actelor juridice numite decizii emise de Preşedintele României,* în Pandectele Române nr. 1/2012;

Vedinaş, V., *Neconstituționalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale,* în Dreptul nr. 1/2011;

Vedinaş, V., Orlov, M., Cantîr, V., *La formation et la carrière des fonctionnaires publics de la Roumanie et la Republique de Moldavie,* în Revue Européenne de Droit Social, Volum XVIII, issue 1/2013;

Vedinaş, V., *Mutations legislatives et institutionales dans l'adminsitration publique en Roumanie,* în Orlov, M. (coord.), *L'organisation de l'administration publique locale en Moldavie*;

Vedinaş, V., *Primarul, autoritate executivă a autonomiei locale,* în Dreptul nr. 6/1997;

Vedinaş, V., *Revizuirea Constituției – un demers necesar?,* pp. 16-19, disponibil la adresa electronică http://www.academiadepolitie.ro/conferinte/arhiva/Sesiunea-Stiintifica-2012.pdf.;

Vedinaş, V., Vedinaş, I.L., *Implicații economice şi juridice ale Codului fiscal,* în Revista de Drept Public nr. 2/2015;

Vedinaş, V., Vorniceanu, C., *Efecte ale Legii nr. 62 din 10 mai 2011 a dialogului social asupra instituției funcționarului public,* în Pandectele Române nr. 6/2011;

Vesmaş, D.M., *Aspecte privind principiul subsidiarității în lumina Tratatului constituțional al Comunității şi Uniunii Europene,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative,* Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Vesmaş, D.M., *Conceptul statului de drept,* Analele Universității Româno-Germane din Sibiu, nr. 1/2002;

Vesmaş, D.M., Nicola, I., *Unele considerații teoretice privind relația dintre personalitatea de drept public, capacitatea şi competența de drept administrativ,* articol apărut în Revista de Drept Public nr. 4/2007;

Vesmaş, D.M., *Regionalism şi regionalizare în Europa – modele şi tendințe actuale,* în Bălan, E., Iftene, C., Varia, G., Troanță, D., Văcărelu, M. (coord.), *Administrația publică – între misiuni şi constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice şi manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014;

Vida, I., *Antonimii intraconstituționale,* în Pandectele Române nr. 1/2004;

Vida, I., *Universalitatea şi diversitatea dreptului din perspectiva sistemelor de drept,* în Dreptul nr. 5/2015;

Vieriu, E., *Comparaţie între răspunderea funcţionarului public european,* în *Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Vieriu, E., *Răspunderea funcţionarului public,* în *Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Vieru, D., *Aspecte generale privind drepturile şi îndatoririle funcţionarilor publici,* în *Tendinţe actuale în dreptul public. Abordarea juridică şi filozofică*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Vişan, L., *Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă,* în Revista de Drept Public nr. 1/2005;

Vişan, L., Pasăre, D.I., *Mutaţii aduse instituţiei contenciosului administrativ de revizuirea Constituţiei. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României,* articol publicat în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative,* Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu";

Voican, M., *Independenţa în exercitarea competenţelor şi rolul resurselor necesare realizării autonomiei locale,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008;

Vrabie, G., *Constituţie, stat, suveranitate – concepte ce trebuie regândite,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004;

Vrabie, G., *Ideea de separaţie şi trinitatea puterilor azi,* în Revista de Drept Public nr. 1/2011;

Vrabie, G., *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra ierarhiei izvoarelor de drept,* în *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice*, Caietul Ştiinţific nr. 8, Sibiu, Ed. Burg, 2006;

Vrabie, G., *Interpretarea unor texte constituţionale ce reglementează raporturile dintre Preşedintele României şi Guvern şi consecinţele practice ale absenţei unei concepţii unitare în acest domeniu,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008.

III. LEGISLAŢIE, JURISPRUDENŢĂ

Avizul C.C.R. nr. 1/2007, publicat în M. Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007;

Avizul Comisiei de la Veneţia pentru Democraţie prin Drept adoptat la cea de-a 93-a Sesiune Plenară, Veneţia, 14-15 decembrie 2012;

Avizul Comisiei de la Veneţia pentru Democraţie prin Drept, care se referă la compatibilitatea cu principiile constituţionale şi statul de drept a acţiunilor Guvernului României cu privire la alte instituţii ale statului şi Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale şi Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului de modificare şi completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului în România, adoptat la cea de-a 93-a Sesiune Plenară/Veneţia, 14-15 decembrie 2012, par. 72 şi 73;

Avizul Consiliului Legislativ nr. 1251 din 14 septembrie 2005;

Avizul negativ XXII/55/28 01V 2009 al Comisiei pentru buget, finanţe, activitate bugetară şi piaţă de capital al Senatului, Raportul comun de respingere al Comisiilor

pentru administrație publică, organizarea teritoriului şi protecția mediului şi al Comisiei juridice de numiri, disciplină şi imunități a Senatului;

Avizul nr. 405/11 martie 2004 al Consiliului Legislativ referitor la propunerea legislativă privind Statutul de Autonomie al Ținutului Secuiesc, p. 5, par. 4-5;

Carta europeană a autonomiei locale adoptată la data de 15 octombrie 1985 la Strasbourg, ratificată de România prin Legea nr. 199/1997, publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997;

Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare a fost ratificată de România prin Legea nr. 282/2007 publicată în M. Of. nr. 752 din 6 noiembrie 2007;

Cauza *C.R. contra Regatului Unit,* 1995;

Cauza *Rotaru împotriva României,* 2000;

Cauza *Sunday Times împotriva regatului Unit,* 1979;

CEDO, Hotărârea din 23 iunie 1993 a Plenului Curții în cauza *Ruiz-Mateos c. Spaniei,* citat după V. M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Codul de procedură civilă comentat şi adnotat,* ed. a II-a revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 21;

CJCE C. 6/64, *Costa vs. Enel*;

Code administratif – mise à jour au 1er juilet 2000, incluant le Code de la Justice administrative adnoté, Dalloz, Textes, jurisprudence, adnotations;

Codul civil adoptat prin Legea nr. 287/2009, publicată în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009. A fost pus în aplicare prin Legea nr. 71/2011, publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011 şi republicat în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011;

Codul Muncii aprobat prin Legea nr. 53/2003, republicată în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011;

Constituția Bulgariei;

Constituția Franței;

Constituția Greciei;

Constituția Portugaliei;

Constituția României;

Constituția Spaniei;

Constituția SUA;

Convenția pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale, ratificată prin Legea nr. 30/1994, publicată în M. Of. 135 din 31 mai 1994;

Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, ratificată de România prin Legea nr. 33/1995 publicată în M. Of. nr. 82 din 4 mai 1995;

Decizia C.C.R. nr. 1105/2010, publicată în M. Of. nr. 684 din 8 octombrie 2010;

Decizia C.C.R. nr. 1221/2009, publicată în M. Of. nr. 759 din 6 noiembrie 2009;

Decizia C.C.R. nr. 136/2001, publicată în M. Of. nr. 647 din 16 octombrie 2001;

Decizia C.C.R. nr. 153 din 12 martie 2013, publicată în M. Of. nr. 352 din 14 iunie 2013;

Decizia C.C.R. nr. 2/1995, publicată în M. Of. nr. 5 din 13 ianuarie 1995;

Decizia C.C.R. nr. 209 din 7 martie 2012, publicată în M. Of. nr. 188 din 22 martie 2012;

Decizia C.C.R. nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 511 din 16 iunie 2005;

Decizia C.C.R. nr. 260 din 8 aprilie 2015, publicată în M. Of. nr. 318 din 11 mai 2015, par. 30;

Decizia C.C.R. nr. 261 din 8 aprilie 2015, publicată în M. Of. nr. 260 din 17 aprilie 2015, par. 38;

Decizia C.C.R. nr. 285/2014, publicată în M. Of. nr. 478 din 28 iunie 2014;

Decizia C.C.R. nr. 293 din 11 mai 2016, publicată în M. Of. nr. 425 din 6 iunie 2016, par. 39;

Decizia C.C.R. nr. 392/2014, publicată în M. Of. nr. 667 din 11 septembrie 2014;

Decizia C.C.R. nr. 430 din 21 iunie 2017, publicată în M. Of. nr. 655 din 9 august 2017;

Decizia C.C.R. nr. 45/1994, publicată în M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994;

Decizia C.C.R. nr. 46/1994, publicată în M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994;

Decizia C.C.R. nr. 545/2006, publicată în M. Of. nr. 638 din 25 iulie 2006;

Decizia C.C.R. nr. 562/2007, publicată în M. Of. nr. 461 din 9 iulie 2007;

Decizia C.C.R. nr. 611 din 3 octombrie 2017, par. 112, publicată în M. Of. nr. 877 din 7 noiembrie 2017;

Decizia C.C.R. nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în M. Of. nr. 145 din 27 februarie 2017;

Decizia C.C.R. nr. 68/2017, publicată în M. Of. nr. 181 din 14 martie 2017;

Decizia C.C.R. nr. 681 din 23 noiembrie 2016, publicată în M. Of. nr. 1000 din 13 decembrie 2016;

Decizia C.C.R. nr. 765 din 14 decembrie 2016, publicată în M. Of. nr. 134 din 21 februarie 2017;

Decizia C.C.R. nr. 767 din 14 decembrie 2016, publicată în M. Of. nr. 131 din 21 februarie 2017;

Decizia C.C.R. nr. 799/2011, publicată în M. Of. nr. 440 din 23 iunie 2011;

Decizia C.C.R. nr. 80/2014, publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014;

Decizia C.C.R. nr. 818/2008, publicată în M. Of. nr. 537 din 16 iulie 2008;

Decizia C.C.R. nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în M. Of. nr. 211 din 8 iunie 1998;

Decizia C.C.R. nr. 838/2009 publicată în M. Of. nr. 461 din 3 iulie 2009;

Decizia C.C.R. nr. 88/1998, publicată în M. Of. nr. 207 din 3 iunie 1998;

Decizia C.C.R. nr. 97/2008, publicată în M. Of. nr. 169 din 5 martie 2008;

Decizia C.C.R. nr. 988 din 1 octombrie 2008, publicată în M. Of. nr. 784 din 24 noiembrie 2008;

Decizia C.C.R. nr. 1 din 10 ianuarie 2014 publicată în M. Of. nr. 123 din 19 februarie 2014;

Decizia C.C.R. nr. 1431/2010, publicată în M. Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010;

Decizia C.C.R. nr. 153 din 14 iunie 2013, publicată în M. Of. nr. 352 din 14 iunie 2013;

Decizia C.C.R. nr. 1557/2009, publicată în M. Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2010;

Decizia C.C.R. nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 511 din 16 iunie 2005;

Decizia C.C.R. nr. 34/1998, publicată în M. Of. nr. 88 din 25 februarie 1998;

Decizia C.C.R. nr. 349 din 19 decembrie 2001, publicată în M. Of. nr. 240 din 10 aprilie 2002;

Decizia C.C.R. nr. 558 din 24 iunie 2012, publicată în M. Of. nr. 382 din 7 iunie 2012;

Decizia C.C.R. nr. 562/2009, publicată în M. Of. nr. 357 din 27 mai 2009;

Decizia C.C.R. nr. 61/1994 publicată în M. Of. nr. 158 din 24 iunie 1994;

Decizia C.C.R. nr. 731 din 10 iulie 2012 publicată în M. Of. nr. 478 din 12 iulie 2012;

Decizia C.C.R. nr. 761 din 14 decembrie 2014 publicată în M. Of. nr. 46 din 20 ianuarie 2015;

Decizia C.C.R. nr. 98/2008, publicată în M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008;

Decizia C.C.R. nr. 53 din 28 ianuarie 2005, publicată în M. Of. nr. 144 din 17 februarie 2005;

Decizia Î.C.C.J. (S.C.A.F.) nr. 1840/2005, disponibilă pe site-ul http://www.scj.ro;

Decizia C.C.R. nr. 334 din 26 iunie 2013 publicată în M. Of. nr. 407 din 5 iulie 2013;

Decizia C.C.R. nr. 471 din 14 noiembrie 2013 publicată în M. Of. nr. 754 din 4 decembrie 2013;

Decretul Preşedintelui României nr. 618 din 1 octombrie 2014 privind constatarea vacanței unui post de ministru al Guvernului, publicat în M. Of. nr. 739 din 10 octombrie 2014;

Decretul Preşedintelui României nr. 619 din 10 octombrie 2014, publicat în M. Of. nr. 741 din 10 octombrie 2014;

Decretul-Lege nr. 38/1990, publicat în M. Of. nr. 14 din 23 ianuarie 1990;

Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014, publicată în JOUE nr. L94 din 28 martie 2014;

Directivele 2014/24/UE şi 2014/25/UE ale Parlamentului European şi ale Consiliului, publicate în JOUE nr. L 94 din 28 martie 2014;

H.G. nr. 394/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului sectorial/acordului-cadru din Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, publicată în M. Of. nr. 422 din 6 iunie 2016;

H.G. nr. 909/2014, publicată în M. Of. nr. 834 bis din 17 octombrie 2014;

H.G. nr. 1155/2014 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020, publicată în M. Of. nr. 19 din 12 ianuarie 2015;

H.G. nr. 1173/2014 privind modificarea H.G. nr. 246/2007 privind metodologia de reînnoire a avizelor de încadrare a locurilor de muncă în condiții deosebite, publicată în M. Of. nr. 962 din 30 decembrie 2014;

H.G. nr. 1344/2007, publicată în M. Of. nr. 768 din 13 noiembrie 2007, cu modificările şi completările aduse prin H.G. nr. 787/2008, H.G. nr. 1268/2008, O.U.G. nr. 35/2009;

H.G. nr. 859/2014 publicată în M. Of. nr. 743 din 13 octombrie 2014;

H.G. nr. 927/2014, publicată în M. Of. nr. 777 din 24 octombrie 2014;

Hotărârea Curții Constituționale nr. 1/1996, publicată în M. Of. nr. 213 din 9 septembrie 1996;

Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 31 august 2000 în cauza *Brumărescu Contra României,* publicată în M. Of. nr. 414 din 31 august 2000;

Hotărârea din 21 octombrie 2008, cauzele conexate C-200/07 şi C-201/07, *Marra,* Rec. p. I/7929, pct. 24, citată după M. Enache, *Statutul membrilor Parlamentului European, art. cit.,* p. 236-237 şi notele de subsol 49, 50 şi 52;

Hotărârea din 6 septembrie 2011, cauza C/163/10, *Patriciello,* pct. 28-41;

Hotărârea *Halford c. Regatului Unit* din 25 iunie 1997;

Hotărârea *Niemietz c. Germaniei* din 16 decembrie 1992;

Hotărârea nr. 92/2007 a C.N.C.D., pronunțată în Dosarul nr. 251/2007;

Hotărârea nr. 1049 din 23 septembrie 2014 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii pentru modificarea şi completarea Regulamentului de ordine interioară al instanțelor judecătoreşti aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, publicată în M. Of. nr. 732 din 7 octombrie 2014;

Hotărârea nr. 17 din 13 februarie 2013 a celor două Camere ale Parlamentului, publicată în M. Of. nr. 95 din 15 februarie 2013;

Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, publicată în M. Of. nr. 948 din 25 octombrie 2005;

Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007;

Legea nr. 1/2011 a educației naționale, publicată în M. Of. nr. 18 din 10 ianuarie 2011;

Legea nr. 106/2002, publicată în M. Of. nr. 185 din 18 martie 2002;

Legea nr. 13/2012, publicată în M. Of. nr. 48 din 20 ianuarie 2012;

Legea nr. 140/2010, publicată în M. Of. nr. 471 din 8 iulie 2010;

Legea nr. 157/2014, publicată în M. Of. nr. 886 din 5 decembrie 2014;

Legea nr. 161/2003 privind asigurarea transparenței în exercitarea funcțiilor şi demnităților publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției a fost adoptată pe calea angajării răspunderii Guvernului și publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003;

Legea nr. 187/2012, publicată în M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012;

Legea nr. 195/2006, publicată în M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006;

Legea nr. 2/1989, publicată în B. Of. nr. 15 din 25 aprilie 1989;

Legea nr. 255/2013, publicată în M. Of. nr. 515 din 19 iulie 2013;

Legea nr. 273/2006, publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006;

Legea nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, publicată în M. Of. nr. 877 din 28 decembrie 2010;

Legea nr. 288/2015, publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015;

Legea nr. 329/2009, publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009;

Legea nr. 57/1969 de organizare şi funcționare a consiliilor populare, republicată în B. Of. nr. 96/3 octombrie 1980, abrogată prin art. 130 din Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale, republicată în M. Of. nr. 79/18 aprilie 1996, abrogată la rândul ei prin art. 133 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, cu modificările şi completările ulterioare;

Legea nr. 571/2004, publicată în M. Of. nr. 1214 din 17 decembrie 2004;

Legea nr. 59/2010 publicată în M. Of. nr. 222 din 8 aprilie 2010;

Legea nr. 7/2004 a fost republicată în M. Of. nr. 525 din 2 august 2007;

Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea şi funcționarea Consiliului Legislativ, republicată în M. Of. nr. 1.122 din 29 noiembrie 2004;

Legea nr. 96/2006, republicată în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016;

Legea nr. 109/1997, publicată în M. Of. nr. 141 din 7 iulie 1997;

Legea nr. 13/2008 pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană şi a Tratatului de instituire a Comunităţii Europene, publicată în M. Of. nr. 107 din 12 februarie 2008;

Legea nr. 132/2012, publicată în M. Of. nr. 498 din 19 iulie 2012;

Legea nr. 140/2010, publicată în M. Of. nr. 471 din 8 iulie 2010;

Legea nr. 157/2005 pentru ratificarea Tratatului privind aderarea Republicii Bulgariei şi a României la Uniunea Europeană a fost publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005;

Legea nr. 184/2014 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanţe, publicată în M. Of. nr. 956 din 29 decembrie 2014;

Legea nr. 199/1997, publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997;

Legea nr. 215/2001, republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007;

Legea nr. 24/1996, republicată în M. Of. nr. 76 din 13 aprilie 1996;

Legea nr. 249/2006, publicată în M. Of. nr. 554 din 27 iunie 2006;

Legea nr. 312/2005, publicată în M. Of. nr. 1008 din 14 noiembrie 2005;

Legea nr. 35/1997, republicată în M. Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014;

Legea nr. 35/2008, publicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008;

Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004;

Legea nr. 415/2002, publicată în M. Of. nr. 494 din 10 aprilie 2002;

Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituţiei, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003;

Legea nr. 47/1992 republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010;

Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea preşedintelui României, cu modificările şi completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 175 din 11 iulie 1994 şi republicată în M. Of. nr. 372 din 18 mai 2017;

Legea nr. 554/2004 publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004;

Legea nr. 73/1993, republicată în M. Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004;

Legea nr. 94/1992, republicată în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014;

O.G. nr. 2/2001, publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001;

O.U.G. nr. 1/2017, publicată în M. Of. nr. 12 din 5 ianuarie 2017;

O.U.G. nr. 13/2017 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal şi a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, publicată în M. Of. nr. 92 din 1 februarie 2017;

O.U.G. nr. 14 din 5 februarie 2017 publicată în M. Of. nr. 101 din 5 februarie 2017;

O.U.G. nr. 20/2008, publicată în M. Of. nr. 177 din 7 martie 2008;

O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, publicată în M. Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003;

O.U.G. nr. 42/2016, publicată în M. Of. nr. 492 din 30 iunie 2016;

O.U.G. nr. 46/2013, publicată în M. Of. nr. 299 din 24 mai 2013, cu modificările şi completările ulterioare;

O.U.G. nr. 82/2013, publicată în M. Of. nr. 549 din 29 august 2013, declarată între timp neconstituțională prin Decizia C.C.R. nr. 351 din 7 mai 2015, publicată în M. Of. nr. 433 din 17 iunie 2015;

O.U.G. nr. 90/2009, publicată în M. Of. nr. 457 din 1 iulie 2009;

O.U.G. nr. 93/2012, publicată în M. Of. nr. 874 din 21 decembrie 2012, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 113/2013, publicată în M. Of. nr. 234 din 23 aprilie 2013;

O.U.G. nr. 96/2012, publicată în M. Of. nr. 884 din 22 decembrie 2012;

Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 723/2004 al Consiliului din 22 martie 2004, de modificare a Statutului funcționarilor Comunităților Europene, ca şi regimul aplicabil altor categorii de agenți ai Comunităților, publicat în JO nr. L 124 din 27 aprilie 2004.

IV. ALTE SURSE:

http://www.cdep.ro.

http://www.presidency.ro.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Prefață 5
Din dragoste pentru dreptul administrativ 7
Abrevieri 11

CAPITOLUL I
TEORIA DREPTULUI ADMINISTRATIV 13
I. GENERALITĂȚI PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ 13
§1. Separarea şi echilibrul puterilor în stat. Locul şi rolul administrației în sfera puterilor statului 13
§ 2. Apartenența dreptului administrativ la ramura dreptului public 22
§ 3. Obiectul dreptului administrativ 25
§ 4. Rolul administrației 26
§ 5. Alte concepte fundamentale pentru administrația publică: ordinea publică şi serviciul public 28
II. FUNDAMENTE CONSTITUȚIONALE ACTUALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ŞI DREPTUL ADMINISTRATIV 30
§ 6. Fundamente constituționale exprese şi implicite pentru administrația publică 30
§ 7. Principalele modificări aduse prin Legea de revizuire a Constituției în materia administrației publice 31
§ 8. Stadiul şi perspectivele unei noi revizuiri constituționale în România 42

CAPITOLUL II
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: ABORDĂRI CONCEPTUALE, DEFINIȚIE, TRĂSĂTURI 49
§ 1. Cele două sensuri: organic şi funcțional 49
§ 2. Terminologie 49
§ 3. Puterea executivă. Relația cu administrația publică. Viziuni doctrinare 51
§ 4. Sfera autorităților care înfăptuiesc administrația publică 52
§ 5. Definiția administrației publice 54
§ 6. Executiv – administrație publică: relații şi corelații 55

CAPITOLUL III
DREPTUL ADMINISTRATIV. DEFINIȚIE ŞI CORELAȚIA CU ALTE RAMURI ALE DREPTULUI 57
Secțiunea I. Definiția dreptului administrativ 57
§ 1. Despre drept 57
§ 2. Noțiunea dreptului administrativ 59
§ 3. O definiție reper 60
§ 4. Definiția dreptului administrativ 62
Secțiunea a II-a. Corelația dreptului administrativ cu alte ramuri de drept 63
II. 1. Corelația dreptului administrativ cu ramuri ale dreptului public 63
§ 1. Drept administrativ – drept constituțional 63
§ 2. Corelația dreptului administrativ cu dreptul Uniunii Europene 65

§ 3. Corelația dreptului administrativ cu dreptul financiar 68
§ 4. Corelația dreptului administrativ cu dreptul penal şi cel de procedură penală 69
II. 2. Corelația dreptului administrativ cu ramuri ale dreptului privat 70
§ 1. Corelația dreptului administrativ cu dreptul civil 70
§ 2. Corelația dreptului administrativ cu dreptul muncii 71
Secțiunea a III-a. Drept administrativ național, drept administrativ european, drept administrativ global. Relații şi corelații 73

CAPITOLUL IV
IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV 76
I. CONSIDERAȚII GENERALE 76
II. IZVOARELE SCRISE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV 76
§ 1. Scurte considerații 76
§ 2. Constituția şi legile constituționale 78
§ 3. Legea organică şi legea ordinară. Caracterul de regulă al legii ordinare 83
§ 4. Ordonanțele Guvernului 90
§ 5. Hotărârile Guvernului 92
§ 6. Actele administrației centrale de specialitate 93
§ 7. Actele prefectului 94
§ 8. Actele consiliului județean 95
§ 9. Actele consiliului local 95
§ 10. Actele primarului 96
§ 11. Actele preşedintelui consiliului județean 96
§ 12. Concluzii privind calitatea de izvoare de drept ale actelor autorităților administrației publice locale 96
§ 13. Tratatele internaționale ca izvoare de drept, în general, şi de drept administrativ, în particular 97
III. IZVOARELE FORMALE NESCRISE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV 100
§ 1. Considerații generale 100
§ 2. Cutuma sau obiceiul 101
§ 3. Reglementarea constituțională actuală a obiceiului 102
§ 4. Jurisprudența 103
§ 5. Jurisprudența Curții Constituționale 107
§ 6. Caracterul obligatoriu al jurisprudenței instanțelor europene asupra jurisprudenței instanțelor jurisdicționale din România 109
§ 7. Doctrina (literatura de specialitate) 110
§ 8. Principiile dreptului ca izvoare nescrise ale dreptului administrativ 113
IV. RAPORTUL DINTRE IZVOARELE DE DREPT ADMINISTRATIV INTERN ŞI DREPTUL UNIUNII EUROPENE 116

CAPITOLUL V
NORMELE DREPTULUI ADMINISTRATIV 121
§ 1. Generalități 121
§ 2. Ipoteza normei de drept administrativ 122
§ 3. Dispoziția normei de drept administrativ 123
§ 4. Sancțiunea normei de drept administrativ 124
§ 5. Clasificarea normelor de drept administrativ 126

§ 6. Problema codificării normelor de drept administrativ. Prezent şi perspective 127
§ 7. Dificultăţile şi avantajele codificării 128
§ 8. Perspective 130
§ 9. Preocupări privind codificarea procedurii administrative la nivelul Uniunii Europene 133
§ 10. Realizări la nivel instituţional. Reînfiinţarea Institutului Naţional de Administraţie 134

CAPITOLUL VI
RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV 137
§ I. Determinări terminologice. Raport juridic, raport de drept administrativ 137
§ II. Clasificarea şi trăsăturile raporturilor de drept administrativ 138
§ III. Trăsăturile raporturilor de drept administrativ 139

CAPITOLUL VII
ŞTIINŢA ADMINISTRAŢIEI, ŞTIINŢA DREPTULUI ADMINISTRATIV ŞI DREPTUL ADMINISTRATIV 142
§ 1. Consideraţii generale 142
§ 2. Principalele concepţii privind ştiinţa administraţiei 143
§ 3. Crearea Institutului de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al României – un vis parţial împlinit 146
§ 4. Perspectiva administraţiei publice în viziunea Strategiei privind consolidarea administraţiei publice 2014-2020 148

CAPITOLUL VIII 150
ORGANIZAREA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE. INSTITUŢII POLITICO-ADMINISTRATIVE 150
§ 1. Teoria organizării administraţiei publice. Concepte, categorii, instituţii 150
§ 2. Organele administraţiei publice: definiţie şi elemente componente 152
§ 3. Noţiunea de sarcini ale organelor administraţiei publice 153
§ 4. Competenţa şi capacitatea organelor administraţiei publice 154
§ 5. Particularităţi ale regimului politic instituit prin Constituţia României din 1991 160

CAPITOLUL IX
INSTITUŢIA ŞEFULUI DE STAT. PREŞEDINTELE ROMÂNIEI 163
I. STATUTUL CONSTITUŢIONAL ŞI ATRIBUŢIILE PREŞEDINTELUI ROMÂNIEI 163
§ 1. Statutul constituţional al Preşedintelui 163
§ 2. Alegerea şi mandatul Preşedintelui 165
§ 3. Sfera atribuţiilor Preşedintelui României 167
§ 4. Atribuţii realizate în raporturile cu Parlamentul, în calitatea acestuia de organ reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării. 168
§ 5. Atribuţii realizate în raporturile cu justiţia 174
§ 6. Atribuţii exercitate în relaţiile cu poporul 178
§ 7. Atribuţiile Preşedintelui ca şef al executivului 179

§ 8. Atribuțiile exercitate în domeniul politicii externe 186
II. ACTELE PREŞEDINTELUI ROMÂNIEI 187
§ 9. Forme de concretizare a activității Președintelui 187
III. RĂSPUNDEREA PREŞEDINTELUI ROMÂNIEI 192
§ 10. Cadrul constituțional al răspunderii Președintelui României. Imunitatea Președintelui 192
§ 11. Răspunderea politică a Președintelui României 195
§ 12. Răspunderea penală a Președintelui României 198

CAPITOLUL X
GUVERNUL ROMÂNIEI 202
I. REGLEMENTAREA GUVERNULUI POTRIVIT CONSTITUȚIEI ROMÂNIEI DIN 1991, REPUBLICATĂ 202
§ 1. Fundamente constituționale 202
§ 2. Statutul Guvernului 203
II. STRUCTURA, ÎNVESTITURA, ORGANIZAREA ŞI FUNCȚIONAREA GUVERNULUI POTRIVIT CONSTITUȚIEI ŞI LEGII NR. 90/2001 206
§ 3. Structura Guvernului potrivit Constituției României din 1991 şi Legii nr. 90/2011 206
§ 4. Învestitura Guvernului potrivit Constituției României din 1991, revizuită şi republicată 208
§ 5. Mandatul Guvernului potrivit Constituției României 212
§ 6. Statutul membrilor Guvernului 213
§ 7. Statutul constituțional al primului-ministru 220
§ 8. Aparatul de lucru al Guvernului 223
§ 9. Atribuțiile Guvernului României 225
§ 10. Funcționarea Guvernului 228
III. ACTELE GUVERNULUI 229
§ 11. Determinarea sferei actelor 229
§ 12. Regimul juridic al hotărârilor Guvernului 230
§ 13. Regimul constituțional al ordonanțelor Guvernului 231
§ 14. Scurte concluzii privind ordonanța de urgență 239
IV. CONTROLUL PARLAMENTAR EXERCITAT ASUPRA GUVERNULUI ŞI A ÎNTREGII ADMINISTRAȚII PUBLICE ŞI RĂSPUNDEREA GUVERNULUI 240
§ 15. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului şi a întregii administrații publice 240
§ 16. Răspunderea Guvernului 246
§ 17. Moțiunea de cenzură 248
§ 18. Angajarea răspunderii Guvernului 249
§ 19. Răspunderea penală a membrilor Guvernului 253

CAPITOLUL XI
MINISTERELE ŞI CELELALTE ORGANE ALE ADMINISTRAȚIEI CENTRALE DE SPECIALITATE 257
I. NOȚIUNI GENERALE. DREPT COMPARAT 257
§ 1. Administrația publică centrală de specialitate 257
§ 2. Determinări terminologice 257
§ 3. Drept comparat 258
§ 4. Istoricul reglementării în materia administrației centrale de specialitate pe teritoriul României 262

II. CATEGORII DE AUTORITĂȚI CENTRALE DE SPECIALITATE 265
§ 5. Administrația ministerială şi administrația extraministerială 265
§ 6. Tipuri de organe ale administrației centrale de specialitate 265
§ 7. Autorități subordonate şi autorități autonome 266
§ 8. Definiții 267
§ 9. Ministerele. 268
§ 10. Clasificări 269
§ 11. Înființarea, organizarea şi funcționarea ministerelor 270
§ 12. Înființarea, organizarea şi funcționarea celorlalte organe centrale de specialitate subordonate 272
§ 13. Statutul conducătorilor organelor administrației centrale de specialitate 274
§ 14. Structuri administrative subordonate administrației centrale de specialitate 274
§ 15. Organele centrale de specialitate autonome 275
§ 16. Statut juridic. Elemente definitorii ale autorităților administrative autonome 276
§ 17. Autorități centrale autonome de rang constituțional 277
§ 18. Autorități centrale autonome create prin lege 278
§ 19. Actele autorităților centrale de specialitate 279
§ 20. Alte autorități centrale de specialitate autonome 282

CAPITOLUL XII
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ 285
§1. Organizarea administrativ-teritorială a statului român 285
§ 2. Istoric al reglementării administrației publice locale în România 286
§ 3. Drept comparat 288
§ 4. Rațiunea şi semnificația modificărilor constituționale din anul 2003 292
§ 5. Sfera principiilor şi semnificația lor 294
§ 6. Principii de rang constituțional 295
§ 7. Descentralizarea 295
§ 8. Deconcentrarea serviciilor publice 302
§ 9. Autonomia locală 305
§ 10. Dreptul minorităților de a-şi folosi limba națională în relațiile cu administrația publică 312
§ 11. Aspecte privind reglementarea dreptului minorităților de a-şi folosi limba maternă în raporturile cu administrația în Carta europeană a limbilor regionale minoritare 317
§ 12. Principii legale 319
§ 13. Eligibilitatea 319
§ 14. Principiul legalității 321
§ 15. Consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit 322

CAPITOLUL XIII
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ JUDEȚEANĂ 326
§ 1. Consiliul județean. Statutul constituțional şi legal 326
§ 2. Drept comparat 328

§ 3. Raporturile dintre autoritățile locale şi cele județene 330
§ 4. Consiliul județean: constituire şi componență 330
§ 5. Atribuțiile Consiliului județean 333
§ 6. Actele consiliului județean şi ale preşedintelui consiliului județean 336
§ 7. Răspunderea consiliului județean 337
§ 8. Mandatul şi funcționarea 340
§ 9. Preşedintele consiliului județean 340
§ 10. Atribuțiile preşedintelui consiliului județean 342
§ 11. Vicepreşedinții consiliului județean şi secretarul județului 343
§ 12. Administrația municipiului Bucureşti 344
§ 13. Constituirea, organizarea, funcționarea şi atribuțiile autorităților administrației publice ale sectoarelor municipiului Bucureşti 344
§ 14. Constituirea, organizarea, funcționarea autorităților administrației publice ale municipiului Bucureşti 346
§ 15. Concluzii privind raporturile dintre autoritățile administrației publice locale de la nivelul municipiului Bucureşti 347

CAPITOLUL XIV
AUTORITĂȚILE DELIBERATIVE ŞI EXECUTIVE ALE AUTONOMIEI LOCALE: CONSILIUL LOCAL ŞI PRIMARUL 348
§ 1. Determinarea sferei autorităților 348
§ 2. Aspecte de drept comparat 349
§ 3. Raporturile consiliului local cu celelalte autorități ale administrației publice: coordonare, colaborare, nesubordonare 353
§ 4. Consiliul local: statut şi componență 354
§ 5. Constituirea 354
§ 6. Statutul consilierului local 357
§ 7. Atribuțiile consiliului local 362
§ 8. Funcționarea consiliului local 363
§ 9. Alte aspecte privind actele consiliului local 365
§ 10. Răspunderea consilierilor: categorii, regim juridic 367
§ 11. Dizolvarea consiliului local 369
§ 12. Primarul 372
§ 13. Alegerea primarului 373
§ 14. Mandatul primarului. 374
§ 15. Statutul constituțional şi legal al primarului 375
§ 16. Atribuțiile primarului 378
§ 17. Actele primarului 380
§ 18. Răspunderea primarului şi a celorlalți aleşi locali (preşedinte şi vicepreşedinte de consiliu județean, viceprimari, consilieri locali şi județeni) 381
§ 19. Încetarea şi suspendarea mandatului primarului 389
§ 20. Viceprimarul 395
§ 21. Secretarul unității administrativ-teritoriale 398
§ 22. Instituțiile, serviciile publice locale şi aparatul propriu de specialitate al primarului 401
§ 23. Administratorul public 402
§ 24. Domeniul public şi privat al unităților administrativ-teritoriale. Bunuri şi lucrări publice 403

§ 25. Preocupări normative actuale privind reglementarea administrației publice locale 407

CAPITOLUL XV
PREFECTUL 408
§ 1. Statutul constituțional şi legal actual 408
§ 2. Istoric al reglementării 409
§ 3. Aspecte de drept comparat 413
§ 4. Raporturile dintre prefect şi autoritățile autonome locale 416
§ 5. Numirea şi eliberarea din funcție a prefectului şi a subprefectului 417
§ 6. Depolitizarea şi profesionalizarea funcției de prefect. Tendințe actuale 418
§ 7. Regimul incompatibilităților funcției de prefect şi subprefect 421
§ 8. Atribuțiile prefectului 422
§ 9. Actele prefectului 424
§ 10. Particularități ale statutului juridic al prefectului. Regimul dreptului de asociere politică şi sindicală şi al dreptului la grevă 426
§ 11. Cancelaria prefectului şi oficiile prefecturale 427
§ 12. Subprefectul 428

CAPITOLUL XVI
PERSONALUL DIN SECTORUL PUBLIC. FUNCȚIA PUBLICĂ ŞI FUNCȚIONARII PUBLICI ŞI PERSONALUL CONTRACTUAL 429
§ 1. Generalități 429
§ 2. Categorii de personal 431
§ 3. Controverse doctrinare privind statutul juridic al funcționarilor publici 433
§ 4. Fundamente constituționale ale conceptelor de funcție publică şi funcționari publici 439
§ 5. Definiția funcției publice şi a funcționarului public 441
§ 6. Clasificarea funcționarilor publici 445
§ 7. Regimul juridic al actului de numire într-o funcție publică 451
§ 8. Drepturile şi îndatoririle funcționarilor publici 454
§ 9. Îndatoririle funcționarilor publici 468
§ 10. Cariera funcționarilor publici. Ocuparea funcțiilor publice 478
§ 11. Răspunderea funcționarilor publici 482
§ 12. Acordurile colective 489
§ 13. Corpul de rezervă al funcționarilor publici 493
§ 14. Modificarea, suspendarea şi încetarea raportului de serviciu al funcționarului public 493
§ 15. Regimul juridic al reorganizării şi redistribuirii funcționarilor publici 502
§ 16. Gestiunea funcției publice. Agenția Națională a Funcționarilor Publici 503
§ 17. Statutul personalului contractual din cadrul autorităților şi instituțiilor publice 507
§ 18. Contenciosul funcției publice 509

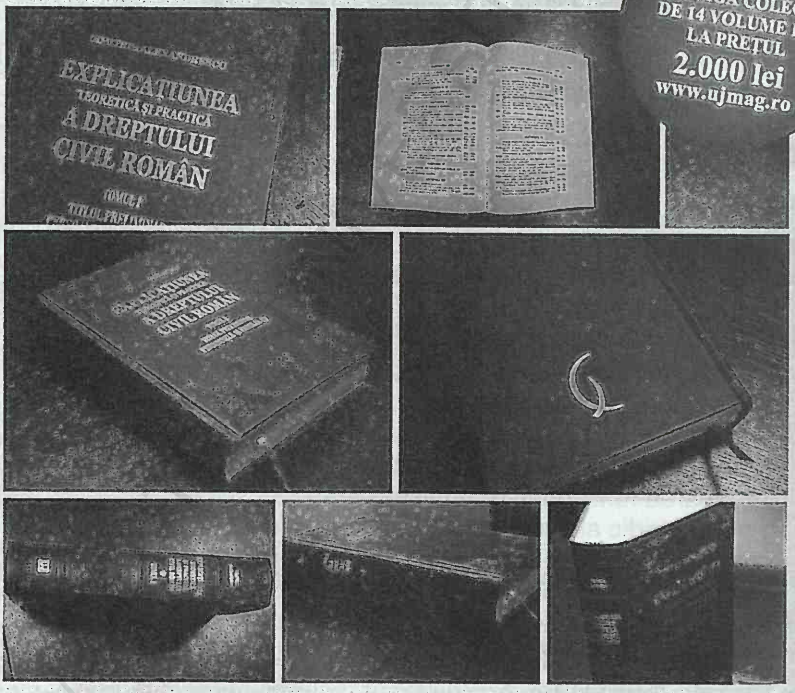
Bibliografie selectivă 511

ujmagro
UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN

DIMITRIE ALEXANDRESCO

EXPLICAȚIUNEA TEORETICĂ ȘI PRACTICĂ A DREPTULUI CIVIL ROMÂN

COMANDĂ ÎNTREAGA COLECȚIE DE 14 VOLUME LA PREȚUL
2.000 lei
www.ujmag.ro



- *Republicare anastatică a primei opere fundamentale dedicate Codului civil român modern*
- *Serie de lux, lucrată manual, destinată pasionaților și colecționarilor*
- *Numerotarea fiecărui exemplar*
- *Seria limitată de seturi puse în circulație nu va depăși 100; în mod excepțional, în primul an vor fi puse în circulație maximum 200 de seturi*
- *Comenzile se vor realiza prin intermediul ujmag.ro*
- *La achiziționarea setului complet, Editura Universul Juridic oferă cumpărătorilor, ca beneficiu suplimentar, accesul la portalul universuljuridic.ro pentru o perioadă de 6 luni*

www.ujmag.ro

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

UNIVERSUL JURIDIC

Autoarea este o prezență activă bine-cunoscută în spațiul public românesc. Reușește, dincolo de asigurarea unei structuri adecvate și a unei ideatici bogate și incitante, să trezească interesul prin stilul curgător, clar și alert, ca și prin conexiuni surprinzătoare și propuneri benefice *de lege ferenda*.

Remarcăm fundamentele filosofice, categoriile, principiile și valorile care țin de dreptul administrativ, de asemenea, dubla perspectivă teoretică și practică (administrativă și jurisdicțională) care dau un plus de valoare lucrării de față.

Îmi exprim convingerea că *Tratatul de drept administrativ* va face obiectul multor dezbateri și, cum ar fi firesc, în primul rând, de către lumea parlamentarilor, guvernanților, ca și a organelor administrative de stat centrale și locale.

Academician Vasile Stănescu

ISBN general: 978-606-39-0198-0
ISBN vol. I: 978-606-39-0216-1
9 786063 902161